

# **Oikeus ja politiikka syyttäjän harkinnassa**

## **Kansainvälisessä rikostuomioistuimessa**

Helsingin yliopisto  
Oikeustieteellinen tiedekunta  
Oikeushistoria  
Pro gradu -tutkielma  
Ohjaaja: Jukka Kekkonen  
Laatija: Teemu Halinen  
Elokuu 2019

Tiedekunta – Fakultet – Faculty Oikeustieteellinen tiedekunta		Koulutusohjelma – Utbildningsprogram – Degree Programme Oikeustieteen maisteri	
Tekijä – Författare – Author Teemu Halinen			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Oikeus ja politiikka syyttäjän harkinnassa Kansainvälisessä rikostuomioistuimessa			
Oppiaine/Opintosuunta – Läroämne/Studieinriktning – Subject/Study track Oikeushistoria			
Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu -tutkielma	Aika – Datum – Month and year Elokuu 2019	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 58	
<p>Tiivistelmä – Referat – Abstract</p> <p>Tässä työssä tutkitaan oikeushistoriallisesta näkökulmasta, kansainvälisen rikosoikeuden kehitystä sivuten Kansainvälisen rikostuomioistuimen syyttäjän harkintavallan käyttöä tämän tehdessä syyteharkintaa. Tutkimuksen perusasetelmana on oikeudellisen, lakiin sidotun syyttäjän harkinnan ja toisaalta ei-oikeudellisen, etenkin poliittiseksi katsottavissa olevan harkinnan suhde ja se, miten nämä periaatteissa vastakkaiset elementit ilmenevät Kansainvälisen rikostuomioistuimen syyttäjän toiminnassa. Tutkielmassa pyritään selvittämään syyttäjän julkilausuttua, tuomioistuimen ja sen syyttäjän itse määrittelemää oikeusvaltiollista ideaalia, jonka puitteissa syyteharkinta pyritään toteuttamaan, ja toisaalta ei-oikeudellisia elementtejä, jotka lähtökohtaisesti ovat vastakkaisia tälle ideaalille ja siten ei-toivottuja harkinnan ulottuvuuksia.</p> <p>Kansainvälisen rikostuomioistuimen keskeisenä tehtävänä on poistaa kansainvälistä yhteisöä koskettavien, vakavien rikosten tekijöiden mahdollisuus välttää kansallisen suvereniteetin varjolla rangaistus saattamalla tekijät kansainvälisen rikosoikeuden nimissä vastuuseen. Rankaisemattomuuden poistamisen kautta tuomioistuin pyrkii myös estämään rikollisuutta. Näiden kansallisen syyttäjän toimintaan verrattavien, yksilönvastuuta toteuttavien rikosoikeudellisten tavoitteiden lisäksi kansainvälinen syyttäjä joutuu pohtimaan toimintansa yhteiskunnallisia vaikutuksia, sillä hänen toimintaympäristönsä ovat laajamittaiset konfliktit, joissa yhteiskunta pyrkii järjestäytymään uudelleen. Tässä monimutkaisessa ja haastavassa toimintaympäristössä syyttäjä kohtaa sekä tutkintojen toteuttamiseen liittyviä käytännön hankaluuksia sekä oikeuden ja rauhan suhteeseen liittyviä poliittisia kysymyksiä. Kansainvälinen tuomioistuin ja sen syyttäjänlaitos ei ole välttynyt voimakkaalta arvostelulta tasapainoillessaan ideaalien ja käytännön toiminnassa onnistumisen välillä.</p> <p>Kansainvälisen rikostuomioistuimen syyttäjä, syyttäjään kohdistettu arvostelu huomioiden, pyrkii välttämään poliittiseksi katsottavia ratkaisuja. Oikeusvaltiollinen ideaali voi kuitenkin, näkökulmasta riippuen, tilanteittain joutua väistymään käytännön ratkaisujen vuoksi. Oikeusvaltiollisen ideaalin painottaminen on silti ensiarvoisen tärkeää tuomioistuimen arvovallalle. Tässä syyttäjän kanta on selvä; hän on edustaa oikeutta, ja oikeus ja rauha edellyttävät toisiaan.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Oikeushistoria, Kansainvälinen rikostuomioistuin, kansainvälinen rikosoikeus, syyttäjä			
Ohjaaja tai ohjaajat – Handledare – Supervisor or supervisors Jukka Kekkonen			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited Helsingin yliopisto			

## **LÄHTEET**

### **Kirjallisuus**

Bass, Gary Jonathan: Stay the Hand of Vengeance: The Politics Of War Crimes Trials, Princeton University Press cop. 2000

Bassiouni, M. Cherif: Introduction to International Criminal Law, 2nd Revised Edition, Brill Nijhoff 2012

Cassese, Antonio: On the Current Trends towards Criminal Prosecution and Punishment of Breaches of International Humanitarian Law, European Journal of International Law 9 1998

Greenawalt, K.A. Alexander: Justice Without Politics: Prosecutorial Discretion and the International Criminal Court, Pace University Law Faculty 2007

Cryer, Robert et al.: An introduction to criminal law and procedure, Third edition, Cambridge University Press 2014

Milton, Harry P.: International Criminal Court: Policy, Status and Overview, Nova Science Publishers 2008

Nouwen, Sarah: The ICC's Intervention in Uganda: Which Rule of Law Does It Promote? University of Cambridge, Faculty of Law, 2012

Jokela, Antti: Rikosprosessioikeus 5. uudistettu painos, Alma Talent 2018

Kastner, Philipp: International Criminal Justice in Bello? The ICC Between Law and Politics in Darfur and Northern Uganda, Brill Nijhoff 2011

Kekkonen, Jukka: Oikeudellisen muutoksen tutkimisesta – minun metodini, Minun metodini. toim. Juha Häyhä, Werner Söderström Lakitieto Oy 1997

Kersten, Mark: Justice in conflict: the effects of the International Criminal Court's interventions on ending wars and building peace, Oxford University Press 2016

Koskenniemi, Martti: Oikeus ja politiikka kansainvälisessä elämässä, Lakimies 7/1996

Peskin, Victor: Beyond Victor's Justice? The Challenge of Prosecuting the Winners at the International Criminal Tribunals for the Former Yugoslavia and Rwanda, Journal of Human Rights, 20

Pikis, G. M.: The Rome Statute for the International Criminal Court: analysis of the statute, the rules of procedure and evidence, the regulations of the court and supplementary instruments, Brill Nijhoff 2010

Raitio, Juha: Oikeusvaltion ääriiivat, Alma Talent 2017

Sampford, C.J.G; Thakur, Ramesh Chandra (toim.): Institutional Supports for the International Rule of Law, Routledge 2015

Schabas, W.: An Introduction to the International Criminal Court, Cambridge University Press 2001

Schuerch, Res: The International Criminal Court at the Mercy of Powerful States, T.M.C. Asser Press 2017

Struett, M. J.: Politics of constructing the International Criminal Court: ngos, discourse, and agency, Palgrave Macmillan US 2008

Sutter, Daniel: The Deterrent Effects of the International Criminal Court, Conferences on New Political Economy vol. 23, toim. Voigt, Stefan et l., Mohr Siebeck 2006

Wedgwood, Ruth: The International Criminal Court: An American View, European Journal of International Law 1999

Weiner, S. Allen: Prudent Politics: The International Criminal Court, International Relations, and Prosecutorial Independence, Washington University Global Studies Law Review, 2013

Werle, Gerhard: Principles of International Criminal Law 2nd edition, T.M.C. Asser Press 2009

### **Internet-lähteet**

Coalition for the International Criminal Court, Iraq, luettu 18.7.2019 <http://www.coalitionfortheicc.org/country/iraq>

Coalition for the International Criminal Court, Sudan, luettu 18.7.2019 <http://www.coalitionfortheicc.org/country/sudan>

Davis, J. Angela: The Power and Discretion of the American Prosecutor. Droit et cultures 49, 2005 <https://journals.openedition.org/droitcultures/1580?lang=en>

Fatou, Bensouda: International Justice and Diplomacy, The New York Times 2013, luettu 23.7.2019, otettu osoitteesta <https://justiceinconflict.org/2013/04/02/icc-prosecutor-enters-the-peace-versus-justice-sweepstakes/>

France24, ICC marks 20th anniversary with plea for help fighting war crimes, 2018, luettu 18.7.2019 <https://www.france24.com/en/20180717-icc-marks-20th-anniversary-hague-war-crimes-bensouda-buhari>

Goldstone, Richard: Acquittals by the International Criminal Court 2019, EJIL: Talk! Luettu 19.7.2019 <https://www.ejiltalk.org/acquittals-by-the-international-criminal-court/>

ICC: Get your cards rights, Document, luettu 19.7.2019 <https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/get-your-cards-right.pdf>

ICC: About, luettu 19.7.2019 <https://www.icc-cpi.int/about>

ICC: Office of the Prosecutor, luettu 19.7.2019 <https://www.icc-cpi.int/about/otp>

ICC: Situations under investigation, luettu 19.7.2019 <https://www.icc-cpi.int/pages/situation.aspx>

Jacobs, Dov: ICC Pre-Trial Chamber rejects OTP request to open an investigation in Afghanistan: some preliminary thoughts on an ultra vires decision, Spreading the Jam 2019, luettu 19.7.2019 <https://dovjacobs.com/2019/04/12/icc-pre-trial-chamber-rejects-otp-request-to-open-an-investigation-in-afghanistan-some-preliminary-thoughts-on-an-ultra-vires-decision/>

Kersten, Mark: In the ICC's interest: Between "Pragmatism" and "Idealism" 2013, luettu 23.7.2019 <https://justiceinconflict.org/2013/07/16/in-the-iccs-interest-between-pragmatism-and-idealism/>

Kersten, Mark: ICC Prosecutor Enters the 'Peace versus Justice' Sweepstakes 2013, luettu 23.7.2019 <https://justiceinconflict.org/2013/04/02/icc-prosecutor-enters-the-peace-versus-justice-sweepstakes/>

McDermott, Yvonne: Gbagbo's acquittal isn't bad for the ICC. But problems around evidence remain, The Conversation 2019, luettu 18.7.2019 <http://theconversation.com/gbagbos-acquittal-isnt-bad-for-the-icc-but-problems-around-evidence-remain-110364>

Ochab, U. Ewelina: A Second Look at the International Criminal Court, Forbes 2017, luettu 18.7.2019 <https://www.forbes.com/sites/ewelinaochab/2017/07/16/a-second-look-at-the-international-criminal-court/#6f009b752c7e>

Shah, Paras: U.S. Imposes Visa Ban on International Criminal Court Prosecutor, Lawfare 2019, luettu 18.7.2019 <https://www.lawfareblog.com/us-imposes-visa-ban-international-criminal-court-prosecutor>

## **Säädökset**

Kansainvälisen rikostuomioistuimen Rooman perussääntö 56/2002: Tasavallan presidentin asetus Kansainvälisen rikostuomioistuimen Rooman perussäännön voimaansaatamisesta sekä perussäännön lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja perussäännön soveltamisesta annetun lain voimaantulosta

Wienin yleissopimus 4/1970: Asetus diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen ja siihen liittyvien valinnaisten pöytäkirjojen voimaansaattamisesta

### **Virallislähteet**

ICC, Office of the Prosecutor: Policy Paper on Case Selection and Prioritisation 2016

ICC, Office of the Prosecutor: Policy Paper on Preliminary Examinations 2013

ICC, Office of the Prosecutor: Strategic Plan 2016-2018

ICC, Office of the Prosecutor: Regulations of the Office of the Prosecutor 2009

ICC, Office of the Prosecutor: Statement by the Chief Prosecutor on the Uganda Arrest Warrants, 2005

ICC: Press Release, 11 December 2012, ICC President tells World Parliamentary Conference “ICC brings retributive and restorative justice together with the prevention of future crimes”

ICC, Office of the Prosecutor: Commemoration of the 20th anniversary of the adoption of the Rome Statute of the International Criminal Court 2018

Security Council: Open Debate, Strengthening International Law: Rule of Law and the Maintenance of International Peace and Security 2016

YK:n Turvallisuusneuvosto: Report of the Secretary-General, The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies, S/2004/61

YK:n Turvallisuusneuvoston päätöslauselma: S/RES/1503, 2003

YK:n Turvallisuusneuvoston päätöslauselma: S/RES/808, 1993

YK:n Turvallisuusneuvoston päätöslauselma: S/RES/1593, 2005

YK:n Turvallisuusneuvoston päätöslauselma: S/RES/1970,

### **Muut lähteet**

ICC: Statement by the ICC Prosecutor, Fatou Bensouda, at the conclusion of her visit to the DRC: “The fight against impunity and the critical prevention of crimes under the Rome Statute are essential for social stability”, 2018

ICTY: Justice Arbour, Louise: Statement by Justice Louise Arbour to the Preparatory Committee on Establishment of an International Criminal Court, December 8 1997

ICTY: Press Release, Statement by Justice Louise Arbour, Prosecutor ICTY, JL/PIU/404-E, 27 May 1999

ICTY: Press Release, The Prosecutor of the International Tribunals for the former Yugoslavia and for Rwanda, that the International Permanent Court "be strong and well equipped to operate as an authoritative mechanism", 1997

Transcript of Prosecutor v. Dusko Tadic, IT-94-1-T, May 7, 1996

Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report, Volume One, 1998

Undersecretary of State for Political Affairs Marc Grossman at CSIS, May 6, 2002

YK: Press Release, Secretary General Urges ‘Like Minded’ States to Ratify Statute of International Criminal Court, SG/SM/6686, 1



## SISÄLLYS

LÄHTEET .....	II-VII
1 JOHDANTO.....	<b>VIRHE. KIRJANMERKKIÄ EI OLE MÄÄRITETTY.</b>
1.1 Tutkimuskysymykset ja lähtökohdat .....	5
1.2 Tutkielman rakenne ja lähteet.....	8
2 KANSAINVÄLINEN RIKOSOIKEUS JA ICC.....	10
2.1 Syyttäjän toimisto .....	15
2.2 Tutkintaprosessi ICC:ssä .....	16
3 ICC:N SYYTTÄJÄN OIKEUSVALTIOLLINEN IDEAALI .....	18
3.1 ICC:n tavoitteet.....	18
3.2 Syyttäjän harkinnan perusperiaatteet .....	21
3.2.1 Syyttäjän velvollisuus syyttää.....	21
3.2.2 Lähtökohtana yksilön rikosoikeudellinen vastuu.....	25
3.2.3 Syytteiden rajaaminen eniten vastuussa oleviin .....	28
4 KANSAINVÄLINEN RIKOSOIKEUS JA POLITIIKKA.....	29
4.1 Syyttäjän harkintaan vaikuttavat intressit .....	31
4.2 ICC:hen kohdistettu arvostelu .....	<b>Virhe. Kirjanmerkkiä ei ole määritetty.</b> 4
5 ICC:N SYYTTÄJÄN TOIMINNAN MAHDOLLISET VAIKUTUKSET.....	47
5.1 Rikosten ehkäiseminen .....	47
5.2 Oikeuden ja rauhan suhde.....	49
5.3 ICC:n toissijaisuus ja vaihtoehdot oikeudenkäynnille.....	53
6 LOPUKSI .....	55

# 1 JOHDANTO

Tässä tutkielmassa selvitän Kansainvälisen rikostuomioistuimen (myöhemmin ICC eli International Criminal Court) syyttäjän harkintavallan käyttöä ja harkinnan ei-oikeudellista, etenkin poliittista ulottuvuutta syyttäjän aloittaessa esitutkintoja ja tehdessä syyteharkintaa. ICC soveltaa kansainvälistä rikosoikeutta, mikä oikeudenala pyrkii turvaamaan rauhaa, turvallisuutta ja hyvinvointia maailmassa,<sup>1</sup> ja se jakaa nämä kansainvälisen yhteisön perustavat arvot ja tavoitteet ICC:n perustaneen YK:n kanssa. ICC suuntaa toimintansa laajan mittakaavan valtioiden välisiin tai valtioiden sisäisiin konflikteihin, joiden lomassa usein syyllistytään vakaviin kansainvälistä yhteisöä koskettaviin julmuuksiin ja rikoksiin.

Näissä konflikteissa yleensä on kyse eri tahojen, kuten valtion ja eri kapinallisryhmien, välisestä sotimisesta. Syyttäjä on kiinnostunut näiden konfliktien yhteydessä tapahtuneista rikoksista, jotka usein saavat syyttämiseen tarvittavan vakavuuden asteen ja mittakaavan. Epäillyt ovat järjestään poliittisia ja sotilaallisia johtajia, sillä syyttäjä keskittyy käytännössä vain rikoksista eniten vastuussa oleviin avainhenkilöihin valtion hallinnossa tai kapinallisryhmässä.

Syyttäjä edustaa oikeutta, mutta ei voi harkinnassaan sivuuttaa tulenarkaa tilannetta konflikteissa, sillä tilanteisiin liittyy useita intressitahoja, etenkin tutkinnan kohdevaltiot ja YK:n turvallisuusneuvosto, joilla voi olla vastakkaisia näkemyksiä konfliktin tilanteesta, etenkin siitä, ketkä tulisi asettaa syytteeseen tai tulisiko jättää kokonaan syyttämättä. Konflikteilla on siten myös laajempia kansainvälisiä vaikutuksia, jotka monimutkaistavat syyteharkintaa. Tässä toimintaympäristössä politiikka on vahvasti läsnä.

Kiinnostuin kansainvälisestä rikosoikeudesta osallistuessani ICC Moot Court – nimiseen oikeustapauskilpailuun, jossa osallistujat painivat mahdollisimman hankalaksi väännetyin kuvitteellisen oikeustapauksen parissa lukuvuoden ajan edustaen syyttäjää, puolustusta ja kolmatta osapuolta, yleensä rikoksen uhreja tai valtiota. Kilpailun aiheena oli vuonna 2017 ICC:n Rooman perussääntöön (myöhemmin RS) aktivoitu hyökkäysrikos, jolla tarkoitetaan valtion laitonta ja oikeuttamatonta aseellista hyökkäystä toiseen valtioon.

Kansainvälisessä oikeudessa hyökkääminen toiseen valtioon on lähes kategorisesti kielletty, poikkeuksena YK:n turvallisuusneuvoston sanktioima interventio tai valtion itsepuolustus.

---

<sup>1</sup> Werle s. 31

Näiden oikeutusperusteiden ulkopuolella tapahtunut hyökkäys on lähes oletusarvoisesti laitton ja herättää kysymyksen hyökkääjän oikeudettomista motiiveista. Miten tuomioistuimen tulisi reagoida Irakin sotaan tai Syyrian pommituksiin verrannollisessa tilanteessa, jossa valtio, mahdollisesti muiden valtioiden tuella, kuitenkin ilmeisen laittomasti hyökkää toiseen valtioon väittämällä hyökkäyksen syitä esimerkiksi humanitäärisiksi tai itsepuolustukseksi? Tällainen toiminta voisi hyvin täyttää hyökkäysrikoksen tunnusmerkistön väitetyistä oikeutetuista motiiveistaan huolimatta.

Hyökkäysrikos on luonteeltaan erityisen poliittinen ja hankala tutkia ja syyttää, etenkin koska vastikään RS:ssään omaksutusta rikoksesta ole oikeuskäytäntöä. Olisi mielestäni yllättävää, jos se koskaan tulee käsittelyyn tuomioistuimeen, sillä syyttäjältä vaadittaisiin erityistä päättäväsyyttä edes yrityksessä käynnistää esitutkinta hyökkäystä tukevien valtioiden tahdon vastaisesti. ICC:llä ei ole omaa poliisivoimaa, ja se on riippuvainen valtioiden yhteistyöstä. Hyökkäysrikoksen tutkinnassa ICC olisi riippuvainen sen valtion hallituksen yhteistyöstä, jonka jäsenet ovat epäiltynä rikoksesta. Näin rikos vaikuttaa jopa vain symboliselta luonteeltaan.

Ongelma on syyttämisen käytännön tason hankaluuden ohella myös siinä, olisiko syyttäminen kuitenkaan oikea ratkaisu, vaikka se olisikin käytännön taholla mahdollista? Eihän hyökkäysrikoksen määritelmä ole selvä kenellekään, ja eikö useiden valtioiden tuki hyökkäykselle ilmennä sen hyväksyttävyyttä? Nämä kysymykset ilmentävät kansainvälisen rikosoikeuden erittäin tulkinnanvaraista luonnetta.

Muut ICC:n rikokset, rikokset ihmisyyttä vastaan, kansanmurha ja sotarikokset, eivät ole toteutuneen oikeuskäytännön valossa olleet ainoastaan symbolisia, vaikka rikosprosessien edistäminen on osoittautunut erittäin vaikeaksi. Hyökkäysrikosta pohtiessani ICC:n edustaman kansainvälisen rikosoikeuden luonne alkoi hieman avautua kaikessa tulkinnanvaraisuudessaan ja hankaluudessaan, mutta myös kiehtovuudessaan.

Kansainvälinen rikosoikeus on ollut varsin hajanaista ja tulkinnanvaraista, mutta ICC:n perustaminen ja RS kodifioivat ja keskittivät sitä aiemaan tilanteeseen nähden selkeämmäksi. Suurin ongelma ei kuitenkaan ole lainsäädännössä vaan sen soveltamisessa mitä monimutkaisempiin, historiallisesti merkittäviin konfliktitilanteisiin, mitkä tilanteet ovat kansainvälisen rikosoikeuden toimintaympäristö. Esitutkinta konfliktin keskellä aiheuttaa monia käytännön hankaluuksia syyttäjälle, mutta vielä hankalampaa on huomioda ne moninaiset poliittiset intressit, joita eri

tahoilla on konfliktiin, ja yrittää sovittaa nämä näkökohdat siihen oikeudelliseen RS:n mukaiseen harkintaan, jota syyttäjän tulee käyttää syyteharkinnassaan.

Syyttäjällä on oma keskeinen intressinsä; rikosoikeudellinen yksilönvastuuta toteuttava intressi. Tämä on nähtävä ICC:n syyttäjän toiminnan perusteeksi kansallisen syyttäjän toimintaan verrannollisin tavoin. Kansallinen ja kansainvälinen syyttäjä toteuttaa samalla myös laajempia tavoitteita. Kansallinen syyttäjä toteuttaa lainsäätäjän yhteiskunnallisia tavoitteita oikeudellisin keinoin, mutta tapausten ollessa yksinkertaisempia myös syyteharkinta on suoraviivaisempaa.

Kansainvälinen syyttäjä taas on eritasoisen tehtävän edessä, sillä hän on osa sitä monimutkaista prosessia, jossa kokonainen yhteiskunta pyrkii siirtymään konfliktista rauhaan. ICC:n syyttäjän harkintavalta on kuitenkin erittäin löyhästi säädeltyä. Syyttäjä joutuu jatkuvasti pohtimaan omaa rooliaan oikeudenmukaisuuden edustajana konfliktissa ja sitä, missä menevät hänen harkintavaltansa hyväksyttävät rajat.

Politiikka ja pragmaattiset hankaluudet ovat aina vahvasti mukana ICC:n toiminnassa, vaikka syyttäjä yrittäisi parhaansa mukaan vain toteuttaa yksilönvastuuta poimimalla epäillyt konfliktin keskeltä oikeudenkäyntiin ICC:n tuomioistuimen eteen Haagiin. Poliitiikan läsnäolo on ongelmallista, sillä ICC on oikeusvaltiollinen tuomioistuin. Oikeusvaltiollisuus käsitteenä on monitulkintainen ja ajalliseen ja paikalliseen kontekstiinsa sijoittuva, mutta oikeusvaltiollisuuden peruselementtinä on kuitenkin lainsoveltamisen ja tulkinnan tietynasteinen lakisidonnaisuus, yhdenvertaisuus ja oikeusvarmuus. Moderniin oikeusvaltion käsitteeseen liitetään usein myös demokratia ja ihmisoikeuksien korostus, mitkä ovat myös ICC:n arvoja.<sup>2</sup>

Ei-oikeudellinen, kuten poliittinen harkinta oikeudellisen harkinnan vastakohtana taas menettää kytköksen lakiin ja perustuu osaksi tai kokonaan mielivaltaan. Lain takana olevat poliittiset päätökset tehdään oikeusvaltiossa yleensä lainsäätämisvaiheessa, ei enää lainsoveltamisessa. Häilyvän rajapinnan muodostaa tarkoituksenmukaisuusharkinta eli vapaa harkinta, jonka laki voi sallia jossakin suhteessa. Etenkin rikosoikeuden yhteydessä laillisuusperiaatteen ja oikeusvaltiollisuuden kytkös korostuu.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Raitio 2017, s. 77

<sup>3</sup> Raitio 2017, s. 9

Oikeusvaltioperiaate on yksinkertaisempi hahmottaa kansallisessa oikeusjärjestelmässä. Kansainvälinen oikeus taas on pitkälti valtioiden välistä oikeutta. Kansainvälisen oikeuden suhteen on esitetty, että oikeusvaltiokäsitteellä ei olisi erityistä merkityssisältöä, sillä valtioiden välinen toiminta eroaa olennaisesti kansalaisten toiminnasta. Tällöin painotetaan sitovien tuomioiden, täytäntöönpanojärjestelmän ja suvereenin puutetta kansainvälisessä oikeudessa.<sup>4</sup> Selvää mielestäni on, että valtioiden välisiä suhteita koskevassa kansainvälisessä oikeudessa oikeusvaltioperiaatteen merkitys hämärtyy ja vaatii omanlaistaan määrittelyä. Keskeiseksi ongelmaksi nousee valtion suvereenisuuden ja siihen kuuluvan poliittisen toiminnan vapauden ja sitä jollakin tavoin rajoittavan oikeusvaltiollisuuden suhde.

Kansainvälinen rikosoikeus taas koskee yksittäisten henkilöiden rikosoikeudellista vastuuta ja on tässä suhteessa lähempänä kansallista oikeutta. Tämä lähtökohta ei kuitenkaan poista kansainvälisen rikosoikeuden luonnetta kansainvälisenä oikeutena siinä mielessä, että se myös suurelta osin perustuu valtioiden väliseen toimintaan, niiden vapaaehtoiseen yhteistyöhön ja luopumiseen osasta suvereniteettiaan, johon valtiot houkutellessaan keskinäisiä intressejä korostamalla.<sup>5</sup>

ICC:n syyttäjän harkinta on olennaisesti monimutkaisempaa kuin kansallisen syyttäjän suhteessa suoraviivaisempi syyteharkinta johtuen erityisesti toimintaympäristöstä laajamittaisten poliittisten konfliktien keskellä, jossa toimimiseksi syyttäjä on täysin riippuvainen kansainvälisestä yhteistyöstä. Etenkin tämä lähtökohta vaikeuttaa oikeusvaltiollisuuden ideaalin hahmotamista, sillä kansainväliseen oikeuteen kuuluva valtioiden suvereenisuus ja politiikka ovat vahvasti läsnä ICC:n toiminnassa.

Kansainvälisessä rikosoikeuden piirissä toimiminen vaatii tietynasteista optimismia toiminnan tuloksellisuudesta, sillä oikeuden ja politiikan ristiriidan haasteet ovat moninaisia. Kansainvälisen rikosoikeuden tuomioistuinta on luonnehdittu ”jättiläisiksi ilman käsiä ja jalkoja”, viitaten kansainvälisten rikostuomioistuinten riippuvuuteen valtioiden yhteistyöstä.<sup>6</sup> Optimistin mukaan, jollaiseksi ICC:n syyttäjä on luettava, kansainvälistä oikeutta ja rikosoikeutta ei tarvitse kuitenkaan nähdä toivottomasti vain ohuelti verhoiltuina poliittisina valtaintresseinä.

---

<sup>4</sup> Raitio 2017, s. 79

<sup>5</sup> Bassiouni 2012, s. 16

<sup>6</sup> Cassese, On the Current Trends towards Criminal Prosecution and Punishment of Breaches of International Humanitarian Law 1998, s. 13

Politiikalla tarkoitetaan tässä tutkielmassa pitkälti kysymystä ”valtioetujen vaikutuksesta valtiokäyttäytymiseen” ja muita vallanhakuisia poliittisia intressejä, joita konflikteissa esiintyy. Oikeus politiikan vastakohtana pyrkii jäsentämään ja rajoittamaan poliittisten intressien maailmaa oikeudellisen terminologian ja ideaalin mukaiseksi. Kansainvälisen oikeusvaltiollisuuden ongelma ei ole siinä, että oikeus ei ole koskaan oikeasti läsnä, vaan etenkin siinä, että oikeus on erittäin tulkinnanvaraista ja riippuvaista näkökulmasta. Valtioiden pääseminen sopimukseen oikeuksista ja velvollisuuksista usein edellyttää, että säännöt jätetään epämääräisiksi, mahdollisimman monta tahoja sanamuodoltaan miellyttäviksi.<sup>7</sup> Tämä näkyy myös ICC:n syyttäjän harkintavallan rajojen määrittelyn vaikeudessa.

Politiikan ja oikeuden ristiriita tekee kuitenkin kansainvälisestä rikosoikeudesta mielenkiintoista. ICC:ssä yhdistyvät ihmiskunnan jalot päämäärät ja oikeudelliset ideaalit ja niiden usein vaikeuksien värittämä tavoittelu ja toistuvat mahalaskut syytteiden kaatuessa ja tutkintojen epäonnistuessa, joiden syy piilee poliittisesti latautuneen toimintaympäristön mukanaan tuomissa haasteissa. Pian 20-vuotista ICC:tä voi luonnehtia teini-ikäiseksi, joka vielä etsii omaa identiteettiään. Hankalien vaiheiden jälkeen ei vielä ole selvää, tuleeko tuomioistuin lopulta olemaan menestys vai ei. Nämä hankaluudet, jotka keskeisesti ilmenevät juuri syyttäjän syyteharkinnassa oikeuden ja politiikan suhteessa, ovat antaneet aiheen tälle tutkielmalle.

## 1.1 Tutkimuskysymykset ja lähtökohdat

Syyttäjän syyteharkinnan kohdalla oikeusvaltiollisuudessa on pohjimmiltaan kyse siitä, millainen harkinta on hyväksyttävää oikeudellista harkintaa ja mikä taas ei-oikeudellista harkintaa ja lähtökohtaisesti hyväksymätöntä. Tutkielmassa tarkastellaan ICC:n syyttäjän toteuttamaa syyteharkintaa hankalassa poliittisessa toimintaympäristössä ja pyritään hahmottamaan hyväksyttävän syyteharkinnan rajoja siinä. Tutkimuskysymyksenä on siten selvittää, *mitkä ei-oikeudelliset elementit vaikuttavat syyttäjän harkintaan ja missä kulkevat hyväksyttävän syyteharkinnan rajat, ja miksi oikeuden ja politiikan suhde on muodostunut ICC:n syyttäjän harkinnassa nykyisen kaltaiseksi.*

Tutkimuskysymystä avatakseni pyrin ensinnäkin selvittämään, mikä on se oikeusvaltiollinen ideaali, jota syyttäjän tulisi toiminnassaan noudattaa. Syyttäjän ideaalin selvittämisen jälkeen on mahdollista pohtia niitä harkinnan rajoja, jotka ovat kyseenalaisia ja altistavat syyttäjän

---

<sup>7</sup> Koskeniemi, Oikeus ja politiikka kansainvälisessä elämässä 1996 s. 1007

kritiikille. Tutkielmassa onkin keskeistä selvittää syyttäjän ei-oikeudellista harkintaa juuri tuomioistuimeen kohdistetun eri tahoilta tulevan kritiikin kautta, sillä ei ole olemassa erityistä oikeudellista tahoja, joka pystyisi sanomaan viimeisen sanan siitä, milloin syyttäjä on ylittänyt erittäin laajan harkintavaltansa. Syyttäjän ei siten tarvitse varsinaisesti pelätä virallista vastuuta päätöksistään. Syyttäjän painavin huolenaihe vaikuttaa olevan se, miten hän pystyy säilyttämään ICC:n ja oman imagonsa uskottavana ja puolueettomana oikeudenmukaisuuden edistäjänä. Tutkielman perusasetelma on siis syyttäjän dilemma sitä, miten tämä voi toteuttaa oikeudellista ideaalia parhaiten kussakin tilanteessa ja välttää tekemästä mahdollisia haitallisia, ideaalin vastaisia, etenkin poliittiselta vaikuttavia päätöksiä, jotka murentavat ICC:n asemaa.

Tutkielmassa omaksutaan lähtökohtaisesti hyväksyvä asenne politiikan vahvaan läsnäoloon ICC:n toiminnassa ja se nähdään erottamattomana osana syyttäjän harkintaa. ICC:n syyttäjä ei yksinkertaisesti voi olla ottamatta huomioon sen maan poliittista tilannetta, jossa tutkintoja suoritetaan ja jonka kansalaisia syytetyt ovat, eikä myöskään konfliktin kansainvälisiä vaikutuksia ja niihin liittyviä valtioiden poliittisia intressejä. ICC:n toimivaltaan kuuluvat rikokset ovat suuren mittaluokan rikoksia, jotka järjestään liittyvät väkivaltaisiin konflikteihin. Kansainvälisessä rikosoikeudessa oikeus ja politiikka kulkevat usein käsi kädessä toisiaan edellyttäen, eikä politiikkaa voida siivota pois ilman tuomioistuinten kuihduttamista pelkiksi normatiivisiksi kehi-koiksi.<sup>8</sup>

Politiikan kuulumisen hyväksyminen erottamattomana osana ICC:n toimintaa tekee tarpeettomaksi määritellä käsitteet oikeusvaltiollisuus ja ei-oikeudellisuus ICC:n toiminnassa vastaavalla ei-oikeudellisia elementtejä siivoavalla tarkkuudella kuin voisi olla tarpeellista kansallisen syyttäjän toimintaa tarkastellessa, sillä kansainvälisen syyttäjän harkintaan lähtökohtaisesti kuuluu laajempi vapaus, pragmaattinen ja jopa poliittinen harkinta. Toisaalta rikosoikeudellisen tuomioistuimen syyttäjän on vedettävä raja vapaassa harkinnassa johonkin kohtaan, tai toiminta oikeusvaltiollisena tuomioistuimena saattaa uhata menettää uskottavuutensa.

Tämän lähtökohdan kanssa yhtä mieltä eivät olisi ne tahot, joiden mielestä ICC:n syyttäjän toiminta poliittisuudessaan menettää jo lähtökohtaisesti oikeutuksensa. Tämä ICC:n ongelma liittyy jo tuomioistuinta perustettaessa käytyyn sopimusvaltioiden väliseen kiivaaseen keskusteluun oikeudellisen harkinnan ja politiikan suhteesta. Voiko ICC todella olla oikeusvaltiollinen

---

<sup>88</sup> Cassese, On the Current Trends towards Criminal Prosecution and Punishment of Breaches of International Humanitarian Law 1998, s. 17

tuomioistuimissa, jossa syyttäjän käyttämät harkintakriteerit on aina palautettavissa RS:ssään ja sen hyväksyttävään tulkintaan? Vai murentaako uhka syyttäjän poliittisista tarkoituksista ICC:n uskottavuuden?

ICC itse on suhtautunut varsin torjuvasti tähän kiusalliseen todellisuuteen, mikä on ymmärrettävää, sillä sen tulee varjella imagoaan uskottavana oikeusvaltiollisena tuomioistuimena. ICC:tä perustettaessa sen viralliseksi imagoksi omaksuttiin kansallista oikeusvaltiollista tuomioistuinta jäljittelevä oikeudellinen instituutio, joka kieltää politiikan sekoittumisen sen toimintaan. RS jättää kuitenkin hyvin väljästi määritellyksi ja tulkinnanvaraiseksi syyttäjän harkintavallan rajat, eikä näin ole selvää, mitä kielletty ei-oikeudellinen harkinta voisi olla.

Politiikkaan läheisesti liittyvä käsite on toinen ei-oikeudellinen harkintaperuste, pragmaattisuus. Pragmaattisuudella tarkoitetaan tutkielmassa ICC:n rajallisten resurssien ja teknisten ongelmien ohella syyttäjän valintoja ja kompromisseja, jotka kumpuavat poliittisesti hankalista tilanteista. Näitä ei-oikeudellisia, poliittisia ja pragmaattisia harkintakriteereitä peilataan syyttäjän eräänlaiseen oikeusvaltiolliseen ideaaliharkintaan, mitä käyttäessään syyttäjä voisi perustella harkintansa lopputulokseen päätyksen vain oikeudellisin kriteerein.

Syyttäjän harkinta on valikoitunut tutkielman aiheeksi, sillä juuri syyttäjän toiminnassa poliittinen lataus on mielestäni suurin, sillä syytettyjä valitessa konfliktin keskeltä välttämättä osallistutaan ja otetaan kantaa konfliktin luonteeseen. Tuomioistuinprosessissa on omat ongelmansa kansainvälisessä rikosoikeudessa, mutta syyteharkintaa enemmän kyse on näytön arvioinnista ja riittävydestä.

ICC:n syyttäjä on tuomioistuimen keulakuva ja veturi, joka itsenäistä harkintavaltaa käyttämällä tuo tilanteita tutkinnan alle ja lopulta päättää, tietyin rajoituksin, missä tutkinnat aloitetaan, miten niissä edetään ja ketkä asetetaan syytteeseen. ICC:ssä on tähän asti ollut kaksi pääsyyttäjää, joihin pitkälti henkilöityy ICC:n syyttäjälaitoksen toiminta.

Tutkielmassa ei pyritä selvittämään sitä, ovatko ICC:n syyttäjät tietoisesti toimineet jonkin epäasiallisen, poliittisen motiivin ajamina, esimerkiksi toimien epäyhdenvertaisesti ja puolueellisesti. Muun tiedon puuttuessa luontevana lähtökohtana nähdään olettaus, että ICC ja sen syyttäjä lähtökohtaisesti ovat vilpittömiä toimijoita, jotka yrittävät parhaan kykynsä mukaan edistää RS:n mukaisia, rikosoikeudellisia päämääriään oikeudellisen ideaalin mukaisesti. Tämä



lähtökohta ei tosin poissulje mahdollisuutta, että syyttäjän toiminta muuten tosiasiallisesti muodostuu jollakin tavoin vinoutuneeksi. Toisaalta kansainvälisen rikosoikeuden toimintaympäristö on niin moniulotteinen, että näkemys siitä, onko syyttäjä toiminut oikein vai väärin kussakin yksittäisessä tilanteessa, on hyvin tulkinnanvarainen ja riippuu siitä, miten ei-oikeudellinen harkinta määritellään ja miten siihen suhtaudutaan.

Näin politiikka nähdään enemmän tai vähemmän harmillisena esteenä, joka välttämättä vyöryy syyttäjän eteen. Tällöin ei-oikeudellinen harkinta ei ole niinkään minkään asiattoman agendan toteuttamista, suosimista tai puolueellisuutta, vaan välttämätöntä ja tasapainoilevaa poliittista ja pragmaattista harkintaa vaikeissa ja monimutkaisissa tilanteissa. Syyttäjän erityisenä haasteena on se, millä tavoin ICC:n syyttäjä tasapainottaa oikeuden ideaalin vaatimukset poliittisen todellisuuden vaatimusten kanssa siten, että tuomioistuin säilyttää luonteensa ja imagonsa uskottavana oikeudellisena instituutiona.

### **1.3 Tutkielman rakenne ja lähteet**

Tutkielman tutkimusnäkökulma on oikeushistoriallinen. Oikeushistorialliselle tutkimukselle on tyypillistä mielenkiinnon kohdentaminen oikeuden ja yhteiskunnan kytkökseen sen sijaan, että oikeutta ainoastaan tulkittaisiin ja systematisoitaisiin lainopilliseen tapaan. Oikeushistoriallisessa tutkimuksessa erityisesti tutkitaan oikeuden muutosta yhteiskunnassa.<sup>9</sup> Tutkielmassa yhteiskunnan paikkaa toimittaa se kansainvälinen poliittinen konteksti konflikteineen, jossa ICC:n syyttäjä toimii. Historiallista perspektiiviä syyttäjän toiminnan ymmärtämiseksi haetaan kansainvälisen rikosoikeuden historiasta ja muutoksesta.

Tutkimuksen aikajana sijoittuu 1940-luvulta tähän päivään, sillä etenkin tälle ajanjaksolle on sijoittunut kansainvälisen rikosoikeuden muotoutuminen ja kehitys sellaiseksi, mitä ICC ja RS ilmentää. Pääpaino on tällä vuosisadalla eli ICC:n toimintakaudella. Tarkastelu sijoittuu ennen 2000-lukua lähinnä 1940-luvulle ja 1990-luvulle, sillä juuri näille vuosikymmenille sijoittui suuria konflikteja, joiden selvitystä varten perustettiin kansainvälisen rikosoikeuden tuomioistuimia. Nämä tuomioistuimet loivat kansainvälisen rikosoikeuden raamit ja suuresti vaikuttivat sen kehitykseen.

---

<sup>9</sup> Kekkonen s. 131–150

Tutkielma alkaa kansainvälisen rikosoikeuden sekä ICC:n historian ja niiden pääpiirteiden selostuksella. Tämän jälkeen selvitetään, mikä ICC:n syyttäjän oikeusvaltiollinen ideaali on. Tätä ICC:n oikeusvaltiollisuuden ideaalia sitten peilataan syyttäjän käytännön toimintaan ja siinä ilmenevään poliittiseen ja pragmaattiseen ulottuvuuteen. Ideaalin vastakohtaa selvitetään ICC:hen kohdistetun kritiikin kautta. Poliittista ulottuvuutta selvitetään niitä konfliktitilanteita tarkastelemalla, joissa syyttäjä on avannut tutkinnan ja missä poliittisen realiteetin voi olettaa vaikuttavan syyttäjän harkintaan, jolloin syyttäjän tulee pohtia oman toimintansa vaikutusta.

Tutkielmassa ei kuitenkaan pyritä selvittämään sitä, onko syyttäjän toiminta todella vaikuttanut tietyn konfliktin kulkuun jollakin tasolla, vaan tarkastelu rajoittuu mahdollisiin vaikutuksiin. Tutkielmaan on valittu etenkin Ugandan ja Sudanin konfliktien tarkastelu, sillä nämä edustavat kahta tapaa, jolla tutkinta voi saada alkunsa, eli valtion tai YK:n turvallisuusneuvoston aloitteesta. Näistä ICC:n ensimmäisistä tutkinnoista oli myös erityisesti saatavilla lähdekirjallisuutta.

Tutkielmassa lähteiden tarkoitus on selvittää syyttäjän toiminnan oikeusvaltiollisuuden ideaalia ja toisaalta toiminnan ei-oikeudellista, etenkin poliittista ulottuvuutta. Ideaalin muotoutumista nykyisen kaltaiseksi ICC:ssä hahmotetaan sen kytkenän kautta kansainvälisen rikosoikeuden historiaan. Ideaalia voidaan selvittää siten pääasiassa erilaisten keskeisten kansainvälisten toimijoiden julkilausuttujen tavoitteiden kautta, mitkä tavoitteet ilmentävät sitä, minkälaisin perusteinen kansainvälisen rikosoikeuden on toivottu toimivan ja minkälaisia tuloksia on toivottu toiminnalla saavutettavan. Näistä keskeisiä toimijoita ovat YK ja sen turvallisuusneuvosto ja kansainvälisen rikosoikeuden tuomioistuimet.

Keskeisenä lähteenä ideaalia selvittäessä ovat ICC:stä itsestään peräisin olevat lähteet. Lähteenä käytetään RS:ssää ja muita ICC:n oikeuslähteitä, etenkin syyttäjän laitoksen laatimia ohjeita ja raportteja. Nykyinen syyttäjä Fatou Bensouda on esiintynyt runsaasti julkisuudessa antaen haastatteluja ja lausuntoja, joita olen hyödyntänyt selvittäessäni hänen näkemystään syyttäjän toiminnasta. Olen myös käyttänyt ensimmäisen syyttäjän Luis Morena Ocampon näkemyksiä ja myös ICC:tä edeltäneiden kansainvälisten rikostuomioistuinten syyttäjän näkemyksiä, jotka ovat osoittautuneet pitkälti yhteneviksi. Näitä tulkitsemalla voidaan selvittää sitä, miten syyttäjän tulisi toimia ja miten syyttäjä itse toimintansa määrittelee.

Syyttäjän toiminnan ei-oikeudellisen ulottuvuuden selvittäminen on vähemmän kytketty virallisuontoihin tahoihin, sillä ICC:n toiminnan ei-oikeudellisen ulottuvuuden arviointi liittyy vahvasti valtioiden ja kansainvälisen oikeuden asiantuntijoiden ICC:tä kohtaan esittämään kritiikkiin. Poliittisen ulottuvuuden arvioinnissa keskeisiä lähteitä ovat etenkin valtioiden hallitusten edustajien esittämät arvostelut ICC:tä kohtaan sekä ICC:tä perustettaessa, että jatkuvasti, sekä oikeuskirjallisuudesta löydettävät arvostelevat näkemykset. Tutkielmassa on hyödynnetty etenkin ICC:n aktiivisen kriitikon, Yhdysvaltojen näkemyksiä ja Afrikan valtioiden näkemyksiä. Poliitiikka ICC:n toiminnassa oli esillä myös ICC:tä perustettaessa, joten valmisteluaineisto on hyödynnetty tutkielmassa.

Keskeisenä lähteenä on kansainvälisen oikeuden asiantuntijoiden kirjoittama englanninkielinen oikeuskirjallisuus. Nämä asiantuntijat ovat yliopistotason tutkijoita ja ovat perehtyneet laajalti kansainvälisen rikosoikeuden historiaan, ICC:n syntyvaiheisiin ja ICC:n oikeuskäytäntöön. Olen hyödyntänyt näitä näkemyksiä RS:n tulkinnassa ja selvittäessäni syyttäjän toiminnan mahdollisia ei-oikeudellisia elementtejä esitutkintatilanteissa. Suomenkielistä oikeuskirjallisuutta ICC:stä tai kansainvälisestä rikosoikeudesta on hyvin niukalti saatavilla, joten sen osuus jää tutkielmassa vähäiseksi. Suomenkielistä kirjallisuutta hyödynnetään kuitenkin esimerkiksi oikeushistoriallisen tutkimusmetodin, syyttäjän toiminnan ja oikeusvaltiollisuuden hahmottamisessa yleisesti.

## **2 KANSAINVÄLINEN RIKOSOIKEUS JA ICC**

ICC on varsin uusi, vuonna 2002 toimintansa aloittanut, YK:n toiminnan tuloksena syntynyt kansainvälisen rikosoikeuden instituutio. ICC:n keskittyy ”vakavimpiin rikoksiin, jotka koskevat koko kansainvälistä yhteisöä.”<sup>10</sup> Sen toimipaikka sijaitsee Haagissa, kansainvälisen oikeuden pääkaupungissa.

Vuonna 1998 120 valtiota allekirjoitti ICC:n perustavan valtiosopimuksen RS:n, johon tuomioistuimen toimivalta perustuu. Vuoteen 2019 mennessä RS:n on ratifioinut tai muuten omaksunut 123 valtiota ympäri maailmaa mm. Euroopasta, Afrikasta, Aasiasta, Etelä-Amerikasta, mukaan lukien myös Australia, Uusi-Seelanti ja Kanada. Näitä valtioita kutsutaan sopimusvaltioiksi. RS:n on nyttemmin allekirjoittanut lähes 140 valtiota. Pelkkä allekirjoittaminen ei kuitenkaan synnytä RS:n mukaisia velvoitteita yhteistyöhön tuomioistuimen kanssa. ICC:n

---

<sup>10</sup> RS 5 artikla

toimivalta ulottuu lähtökohtaisesti vain RS:n ratifioineiden maiden alueelle ja kansalaisiin, tosin YK:n turvallisuusneuvoston välityksellä ICC:n toimivalta voi ulottua myös muiden valtioiden alueelle ja kansalaisiin.

Yhdysvallat, Kiina ja Venäjä eivät ole osallisia ICC:hen ja sillä lähtökohtaisesti ei ole toimivaltaa näiden maiden kansalaisia vastaan, joskin toimivalta voi koskea myös näiden valtioiden kansalaisia esimerkiksi niiden sotajoukkojen toimiessa sopimusvaltion alueella. Suurvalloista Yhdysvallat ja Venäjä ovat poistaneet allekirjoituksensa, Yhdysvallat vuonna 2002 George Bushin hallinnon aikana ja Venäjä vuonna 2016 Ukrainan tilanteeseen liittyen.

Nämä suurvallat ovat usein tuoneet julki hyvin negatiivisen suhtautumisen ICC:hen, mutta toisaalta etenkin Yhdysvallat on myös ollut aktiivisesti mukana ICC:tä perustettaessa neuvotteiluissa, ja maat myös näyttävän hyväksyvän ja tukevan ICC:n toimintaa tapauksittain. Nämä suurvallat ovat myös välillisesti osallisia ICC:n toimintaan etenkin YK:n turvallisuusneuvoston välityksellä, sillä ne voivat vetomahdollisuudellaan vaikuttaa ICC:n normaalia toimivaltaa laajentaviin päätöksiin. Näin esimerkiksi Yhdysvallat on jättämällä käyttämättä vetoääntään mahdollistanut ICC:n toiminnan esimerkiksi Sudanissa. Yhdysvaltojen lähtökohtaisesti kuitenkin negatiivista suhtautumista ICC:hen käsitellään tutkielmassa tarkemmin jäljempänä.

RS:ssä on säädetty rikosten tunnusmerkistöt ja muut keskeiset ICC:n toimintaperiaatteet. RS on ensimmäinen varsinaiseksi kansainvälisen rikosoikeuden kodifikaatioksi katsottavissa oleva teksti. ICC:n toimivaltaan kuuluvia rikoksia on neljä: joukkotuhonta, rikokset ihmisyyttä vastaan, sotarikokset ja vuodesta 2018 alkaen myös hyökkäysrikokset.<sup>11</sup> Näiden rikosnimikkeiden alle mahtuu monenlaisia tekemuotoja, kuten murha, tuhoaminen, orjuus, rotuerottelu, väestön karkottaminen, vaino, kidutus, raiskaus, hyökkäys siviilikohteita vastaan, myrkyn käyttäminen aseena, lasten värväminen sotilaiksi ja niin edelleen.

RS:ssään on omaksuttu pitkälti kansainvälisessä rikosoikeudessa aikaisemmin, jo pitkälti 1940-luvun oikeudenkäynneissä muodostuneet rikokset. Esimerkiksi kansanmurhaa koskeva rikos omaksuu sanamuotoja myöten samankaltaisen määrittelyn kuin YK:n kansanmurhaa koskevassa sopimuksessa ja sotarikokset on nimenomaisesti sidottu Genevan sotarikoksia koskeviin

---

<sup>11</sup> RS 8bis artikla

sopimukseen. Hyökkäysrikos taas perustuu Nürnbergin oikeudenkäyntien yhteydessä luotuun rikokseen rauhaa vastaan.

ICC on muodollisesti YK:sta itsenäinen, mutta ne ovat vahvasti toisiaan tukevia instituutioita. ICC edustaa samaa toisen maailmansodan jälkeistä ihmisoikeuksia ja rauhaa korostavaa arvo-maailmaa. ICC:n toiminnan tavoitteet kumpuavat maailmanhistoriasta, ihmiskunnan suurim-mista ja tuhoisimmista konflikteista, etenkin teknologian kehityksen mahdollistamassa mitta-kaavassa.<sup>12</sup> RS:n johdanto-osan mukaan sopimusvaltion ”vahvistavat Yhdistyneiden Kansa-kuntien peruskirjan päämäärät ja tavoitteet”. Johdanto-osassa myös viitataan 1900-luvun tapah-tumiin, jonka aikana ”aikana miljoonat lapset, naiset ja miehet ovat olleet käsittämättömien ihmiskuntaa järkyttävien julmuuksien uhreja”, ja että ”törkeät rikokset vaarantavat maailman rauhan, turvallisuuden ja hyvinvoinnin.” Rikollisten rankaisemisen ohella uhrien oikeudet ja näkökulma ovat erittäin keskeisiä ICC:lle, ja se pyrkii saamaan aikaan rangaistuksen ohella hyvityksen rikosten uhreille.<sup>13</sup>

ICC:tä voidaan pitää toisen maailman sodan natsioikeudenkäynneistä alkaneen kansainvälisen rikosoikeuden kehityksen huipentumana. ICC:tä edeltäneet kansainvälisen rikosoikeuden tuo-mioistuimet olivat väliaikaisia, vaikkakin olivat vuosikausia aktiivisia, ja ne perustettiin nimen-omaisesti tiettyjä konflikteja varten. Nämä tuomioistuimet olivat aikaan ja paikkaan sidottu eräänlainen kansainvälisen yhteisön reaktio konflikteihin ja ne aktivoitiin jälkijunassa konflik-tin jo laantuessa.<sup>14</sup> ICC taas on pysyvä tuomioistuin ja sillä on mahdollisimman universaali toimivalta. ICC:n meriitiksi voidaan lukea myös se, että se on onnistunut ainakin jossakin mää-rin keskittämään ja yhdenmukaistamaan hajanaista kansainvälistä rikosoikeutta, jossa erilliset tuomioistuimet eivät suurista samankaltaisuuksistaan huolimatta aina pystyneet yhdenmukai-seen oikeuskäytäntöön.

Kansainvälisen rikosoikeuden alkusysäykseksi usein sanotaan toisen maailmansodan jälkeisiä Nürnbergin ja Tokion sotarikosoikeudenkäyntejä, joissa natsi-Saksan ja Japanin keisarikunnan johtajia tuomittiin rikoksista rauhaa ja ihmisyyttä vastaan sekä kansanmurhasta. Näissä oikeu-denkäynneissä kiteytyi idea, että vaikka rikokset ovat tehty valtion nimissä ja suuressa mitta-kaavassa, yksittäiset henkilöt voidaan silti saada vastuuseen sen sijaan, että nämä valtiollisen

---

<sup>12</sup> Pikis 2010 s. 1

<sup>13</sup> ICC: Press Release, ICC President tells World Parliamentary Conference “ICC brings retributive and restora-tive justice together with the prevention of future crimes”, 2012

<sup>14</sup> Kastner 2011, s. 5-6

suvereniteetin varjolla välttäisivät syytteen. Tuhansia uhreja vaatineen rikoksen valtion nimissä tehneen poliittisen tai sotilaallisen johtajan syyttäminen on ollut hankalaa, sillä näissä rikoksissa toimitaan usein valtion tai muun organisaation nimissä, ja kansallinen suvereniteetti on luonut suojamuurin syytöksiä vastaan. Kansainvälinen rikosoikeus pyrkii murtamaan tämän suojan ja saamaan valtiot sitoutumaan yhteisiin tavoitteisiin rikollisten vastuuseen saamiseksi.

Näiden 1940- ja 50-luvun oikeudenkäyntien jälkeen kansainvälisen rikosoikeuden kehitys kiihtyi kylmän sodan aikaisen hiljaiselon jälkeen jälleen 1990-luvulla etenkin YK:n turvallisuusneuvoston asettamissa ns. *ad-hoc* -tuomioistuinten oikeuskäytännön myötä, kansanmurhaa koskevassa Ruanda-oikeudenkäynnissä (ICTR) ja Balkanin sotien jälkeisessä Jugoslavia-oikeudenkäynnissä (ICTY). Nämä oikeudenkäynnit loivat oikeudelliset raamit, joiden päälle ICC rakennettiin. ICC:n aikaansaamista pidettiin kansainvälisen rikosoikeuden kehityksen merkki-paaluna, ja siitä toivottiin todellista ja pysyvää suunnanmuutosta vakavien rikosten estämisessä ja niistä syytteeseen saattamisessa.<sup>15</sup> ICC alkuaikoja ja vastaanottoa voidaankin luonnehtia hyvin optimistiseksi.

ICC:ssä on ollut kirjoitushetkellä 11 tilannetta.<sup>16</sup> *Tilanteet* ovat ICC:n käyttämään terminologiaan kuuluvia vielä täsmentymättömiä, kohdemaan mukaan nimettyjä konfliktitilanteita, jonka puitteissa epäillään rikoksia. Näistä tilanteista on valittu 28 tarkemmin rajattua *tapausta*. Yhdessä tapauksessa on voinut olla useampi syytetty, joita on ollut tähän mennessä 44. Näistä 22 syytetyn käsittelyä jatkuu eri muodoissa, useissa tapauksissa syytettyä ei ole saatu kiinni. Esimerkiksi Sudanin tapauksessa syytettyä presidenttiä Omar al-Bashiria ei saatu pidätysmääräyksestä huolimatta tuotua tuomioistuimeen. Toiset 22 käsittelyä ovat päättyneet.

Vain kolme henkilöä ovat saaneet varsinaisen tuomion päärikoksista ICC:n 16-vuotisen toimikauden aikana, kaksi kongolaista sotilasjohtajaa ja malilainen jihadisti, tapauksissa Lubanga, Katanga ja Al-Mahdi.<sup>17</sup> Ensimmäinen tuomio annettiin 2012 tilanteessa Kongon

---

<sup>15</sup> Cryer et al. s. 144; Kofi Annan: “*Undoubtedly, the most significant recent development in the international community’s long struggle to advance the cause of justice and rule of law was the establishment of the International Criminal Court.*” YK:n Turvallisuusneuvosto: Report of the Secretary-General, The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies, S/2004/616; Security Council: Open Debate, Strengthening International Law: Rule of Law and the Maintenance of International Peace and Security 2016

<sup>16</sup> Kongon demokraattinen tasavalta (2004), Uganda (2004), Keski-Afrikan tasavalta I (2004), Darfur, Sudan (2005), Kenia (2010), Libya (2011), Norsunluurannikko (2011), Mali (2013), Keski-Afrikan tasavalta II (2014), Georgia (2016) ja Burundi (2017) ICC: Situations under investigation, luettu 19.7.2019 <https://www.icc-cpi.int/pages/situation.aspx>

<sup>17</sup> France24, ICC marks 20th anniversary with plea for help fighting war crimes, 2018, luettu 18.7.2019 <https://www.france24.com/en/20180717-icc-marks-20th-anniversary-hague-war-crimes-bensouda-buhari>

demokraattinen tasavalta, kun kongolainen kapinallisten johtaja Thomas Lubanga Dyilo todettiin syylliseksi lapsisotilaiden värväyksestä. Näiden lisäksi kolme henkilöä on tuomittu todistajien lahjomisesta oikeudenkäynnin aikana. Monet tutkinnat ovat keskeytyneet ja useat korkean profiilin oikeuskäsittelyt kaatuneet todistusaineiston puutteeseen. Tuomioistuinta onkin ratkaisujen vähäisyyden vuoksi kritisoitu tehottomuudesta.

70 % tapauksista ovat liittyneet seksuaali- ja sukupuolirikoksiin.<sup>18</sup> Lähes kaikki tilanteet ovat liittyneet Afrikan valtioihin, ainoana poikkeuksena Georgian tilanne. Alustavia tutkintoja on kuitenkin suoritettu myös muissa maissa, kuten Palestiinassa, Afganistanissa, Filippiineillä ja Ukrainassa, mutta nämä eivät ole johtaneet varsinaisen tutkinnan avaamiseen.

ICC:n toimintaa rahoittavat suurimmalta osin siihen osalliset valtiot. ICC:n vuoden 2018 budjetti oli 147 431 500 euroa.<sup>19</sup> Ad hoc- tuomioistuinten budjetti koko toimikaudelta oli yhteensä noin 4 miljardia euroa. Kansainvälisen rikosoikeuden kriitikot saattavat arvostella tätä rahan käyttöä tuomioistuimen toimintaan, jonka mieltävät etenkin tuomioiden vähyyden vuoksi tehottomaksi. Tätä budjettia voidaan verrata kuitenkin Yhdysvaltojen puolustusbudjettiin,<sup>20</sup> joka on yli 600 miljardia euroiksi muutettuna. Yhden ainoan sotilaslentokoneen hinta voi olla viisinkertainen koko kansainvälisen rikosoikeuden instituution pyörittämiseen varattuun budjettiin. Oli ICC:n tehokkuudesta mitä tahansa mieltä, tästä perspektiivistä edes hyvä yritys tavoitella ICC:n päämääriä on sen arvoista.

Valtiollisen suvereniteetin huomioiminen on keskeistä ICC:n toiminnalle. ICC ei toimi valtioita vastaan vaan yhteistyössä valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa tuodakseen sen toimivaltaan kuuluviin rikoksiin syylliset henkilöt oikeuden eteen tavoitteenaan poistaa rankaisemattomuus ja estää rikoksia. ICC:tä perustettaessa neuvotteluissa päästiin yhteisymmärrykseen valtioiden ja ICC:n suhteesta ja tuomioistuimen toimivallan laajuudesta., vaikkakin hyvinkin erilaisia näkemyksiä esitettiin. Tuomioistuimen kansallista toimivaltaa täydentävä rooli oli keskeinen tekijä neuvotteluissa.<sup>21</sup> ICC:llä ei ole omaa poliisivoimaa, vaan se on käytännössä riippuvainen valtioiden yhteistyökyvystä tutkinnoissaan.

---

<sup>18</sup> ICC: Get your cards rights, Document, luettu 19.7.2019 <https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/get-your-cards-right.pdf>

<sup>19</sup> ICC: About, luettu 19.7.2019 <https://www.icc-cpi.int/about>

<sup>20</sup> Cryer 2014 s. 29

<sup>21</sup> Struett 2008, s. 9

RS:n johdanto-osasta tulee selväksi, että ICC täydentää kansallista rikosoikeudellista toimivaltaa ja sen tehtävä on olla viimesijainen keino saattaa rikolliset vastuuseen. ICC ottaa käsiteltäväkseen tapauksia vain, jos kansallinen tuomioistuin ei tyydyttävästi ole kyennyt tai halunnut käsitellä tapausta, esimerkiksi jos tilanne maassa on sellainen, että tuomioistuimet eivät toimi tai jos valtio on järjestänyt vain näennäisen oikeudenkäynnin. Näin tuomioistuin pyrkii edistämään oikeusvaltiollisuutta sekä kansallisella tasolla ja viime kädessä kansainvälisellä tasolla.<sup>22</sup>

## 2.1 Syyttäjän toimisto

Syyttäjän toimisto on tuomioistuimen riippumattomaksi ja itsenäiseksi tarkoitettu elin.<sup>23</sup> Se koostuu osastoista, joilla on omat vastuualueensa tutkinnassa ja muussa tapausten käsittelyssä.<sup>24</sup> Syyttäjän toimistoa johtaa pääsyyttäjä, jolla on määräysvalta toimiston johdossa ja hallinnossa. Pääsyyttäjä toimii ICC:n eräänlaisena keulakuvana, joka antaa lausuntoja tutkintojen vaiheesta ja etenemisestä. ICC:ssä on toiminut kaksi pääsyyttäjää. Nykyinen syyttäjä on gambialainen juristi Fatou Bensouda, joka aloitti vuonna 2012. Hänen apulaissyyttäjänsä on kanadalainen James Stewart.<sup>25</sup> Ensimmäinen syyttäjä oli argentiinalainen juristi Luis Morena Ocampo, joka toimi vuodesta 2003. Pääsyyttäjällä on apuna yksi tai useampi apulaissyyttäjä. Syyttäjän toimistossa työskentelee n. 380 henkilöä eri ammattikunnista ja 80 eri maasta.<sup>26</sup>

Syyttäjä saa toimivaltansa RS:stä. Syyttäjän toimintatapoja on selostettu lisäksi syyttäjän ohjeissa, säännöissä ja strategiassa.<sup>27</sup> Syyttäjät ovat eri valtioiden kansalaisia ja palvelevat kokopäiväisesti. Heidän tulee olla nuhteettomia, päteviä ja heillä tulee olla laaja käytännön kokemus syyttäjän tehtävistä tai rikosoikeudenkäynneistä ja lisäksi vaadittava kielitaito. Syyttäjä valitaan salaisella lippuäänestyksellä sopimusvaltioiden kokouksen jäsenten ehdottomalla ääntenenemmistöllä. Apulaissyyttäjät valitaan samalla tavalla syyttäjän antamasta ehdokasluettelosta. Syyttäjien toimikausi on enintään yhdeksän vuotta eikä heitä voida valita uudelleen.<sup>28</sup>

Syyttäjät eivät saa ryhtyä muuhun sellaiseen toimintaan, joka todennäköisesti haittaisi syyttäjän tehtävien hoitamista tai vaikuttaisi heidän riippumattomuuteensa kohdistuvaan luottamukseen.

---

<sup>22</sup> Nouwen, Sarah, The ICC's Intervention in Uganda: Which Rule of Law Does It Promote? 2012, s. 6

<sup>23</sup> RS 42 artikla

<sup>24</sup> Regulations of the OTP, s. 8-10

<sup>25</sup> ICC: About, luettu 19.7.2019 <https://www.icc-cpi.int/about>

<sup>26</sup> ICC: Office of the Prosecutor, luettu 19.7.2019 <https://www.icc-cpi.int/about/otp>

<sup>27</sup> Mm. OTP: Policy Paper on Preliminary Examinations, Policy Paper on Case Selection and Prioritisation, Regulations of the OTP, Strategic Plan 2016-2018

<sup>28</sup> RS artiklat



Syyttäjät eivät saa myöskään ryhtyä mihinkään muuhun ammatilliseen toimintaan toimikautensa aikana, eivätkä saa osallistua sellaisen asian käsittelyyn, jossa heidän puolueettomuuttaan voitaisiin kohtuudella epäillä millä tahansa perusteella.<sup>29</sup> Syyttäjä voidaan erottaa vain vakavan rikkomuksen tapauksissa tai jos tämä ei kykene hoitamaan tehtäviään. Erottaminen tapahtuu myös sopimusvaltioiden äänestyksellä.<sup>30</sup>

## 2.2 Tutkintaprosessi ICC:ssä

Tämän tutkielman aihepiiri liittyy päätöksiin tutkintaprosessissa, joita syyttäjä tekee tutkintojen aloittamiseksi, jatkamiseksi ja päättämiseksi. Kansainvälisissä konfliktitilanteissa tutkinnan aloittamisen jälkeen voidaan tehdä useita tilanteen sisäisiä päätöksiä yksittäisten henkilöiden syyttämisestä.

Tutkintaprosessi ICC:ssä alkaa joko valtion tai turvallisuusneuvoston osoittaessa tilanteen eli konfliktin, jonka piirissä epäillään tapahtuneen rikoksia, tutkittavaksi tai syyttäjän omasta aloitteesta, jos tuomioistuimen esitutkintajaosto antaa luvan tutkinnan jatkamiselle.<sup>31</sup> Ennen tutkinnan aloittamista selvitetään toimivallan lisäksi muut tapauksen käsiteltäväksi ottamisen edellytykset, joita ovat ensinnäkin toissijaisuusperiaate eli se, että valtio ei ole itse halunnut tai kyennyt aloittaa tutkintaa tai rikosprosessia. Keskeinen tapauksen käsiteltäväksi ottamisen edellytys on myös rikoksen vakavuus.<sup>32</sup> Tämä vakavuuden arvio on erotettava ICC:n rikosmäärittelyistä sinänsä, jotka koskevat vain vakavia rikoksia. Lisäksi RS:ssä on säädetty muista tutkinnan aloittamisen edellytyksistä, joita syyttäjän tulee käyttää, kuten oikeudenmukaisuuden vaatimukset.<sup>33</sup> Nämä RS:ssä säädetyt tapauksen käsiteltäväksi ottamisen edellytykset ja tutkinnan aloittamisen ehdot ovat keskeisiä syyttäjän harkintavallan käytölle.

Syyttäjä ei ole sidottu tapauksen osoittaneen tahon tahtoon ja rajauksiin. Kun valtio tai turvallisuusneuvosto osoittavat tilanteen, lopullinen päätösvalta on syyttäjällä. Syyttäjän harkintavalta ei kuitenkaan ole aivan vapaata, vaan oma-aloitteiset päätökset on alistettu esitutkintajaoston vahvistettavaksi. Syyttäjän päättäessä olla aloittamatta tutkintaa, valtio tai turvallisuusneuvosta voivat eräissä tapauksissa esitutkintajaoston välityksellä pyytää syyttäjää harkitsemaan uudelleen syyttämättäjäättämisspätöstä. Syyttäjän on toimittava esitutkintajaoston

---

<sup>29</sup> RS 42 artikla

<sup>30</sup> RS 46 artikla

<sup>31</sup> RS 13 artikla

<sup>32</sup> RS 17 artikla

<sup>33</sup> RS 53 artikla

valvonnan kautta myös antaessaan pidättämismääräyksiä.<sup>34</sup> Syyttäjä kuitenkin voi milloin tahansa harkita uudelleen päätöstä tutkinnan aloittamisesta tai syytteen nostamisesta uusien tosiseikkojen tai tietojen perusteella.<sup>35</sup> Päättyessään olla aloittamatta tutkintaa, syyttäjän tulee raportoida päätöksestään esitutkintajaostolle, turvallisuusneuvostolle tai valtiolle.<sup>36</sup>

ICC:n *tilanteet* ovat ajallisesti, paikallisesti ja mahdollisesti myös henkilöllisesti rajattuja, todennäköisesti tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvia konflikteja, joiden piirissä yksittäiset henkilöt ovat mahdollisesti syyllistyneet RS:än mukaisiin vakaviin, kansainvälistä yhteisöä koskettaviin rikoksiin. Tilanteista tutkinnan perusteella tarkemmin rajataan *tapaukset*, jotka siirtyvät varsinaiseen tutkintaan ja syytteiden vahvistamismenettelyyn ennen oikeudenkäyntiä. Tapauksissa rajataan epäiltyjen henkilöiden joukko. Varsinaisesta tutkinnasta on erotettava vielä alustava tutkinta. 11 ”virallistetun” tilanteen lisäksi ICC on suorittanut alustavia tutkintoja myös muissa maissa, esimerkiksi Irakissa on tällä hetkellä käynnissä alustava tutkinta liittyen Iso-Britannian joukkojen väärinkäytöksiin.<sup>37</sup>

Alustavan tutkinnan vaiheessa tavoitteena on kerätä mahdollisimman paljon informaatiota ja riittävät perusteet varsinaisen tutkinnan aloittamiseksi. Syyttäjällä ei ole täysiä RS:n mukaisia tutkintavaltuuksia tässä vaiheessa, mutta saa tietoa tilanteista luotettavaksi katsomiltaan tahoilta yksittäisiltä henkilöiltä, organisaatioilta tai valtioilta ja ottaa huomioon kohdevaltioiden ja muiden relevanttien tahojen näkemykset. Tutkinnalle ei ole säädetty aikarajoja vaan tarvittaessa ne kestävät niin kauan, kun syyttäjä toteaa tilanteen selvitetyn.<sup>38</sup> Syyttäjä pyrkii lisäksi jatkuvasti keräämään informaatiota potentiaalisista tilanteista, jotta voisi toimia aikaisessa vaiheessa ja ennaltaehkäisevästi yhteistyössä eri tahojen kanssa.<sup>39</sup>

Syyttäjän tulee ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvien rikosten tehokkaan tutkinnan ja syyttämisen varmistamiseksi. Syyttäjä toimii yhteistyössä kohdevaltion viranomaisten, kansainvälisten organisaatioiden, uhrien ja muun yhteisön kanssa rikosten selvittämiseksi. Syyttäjä voi kerätä ja tutkia todisteita, pyytää tutkinnan kohteena olevien henkilöiden, uhrien ja todistajien läsnäoloa ja kuulustella heitä, hakeutua yhteistyöhön

---

<sup>34</sup> RS 58-60 artiklat

<sup>35</sup> RS 53(4) artikla

<sup>36</sup> Greenawalt 2007, s. 597

<sup>37</sup> Coalition for the International Criminal Court, Iraq, luettu 18.7.2019 <http://www.coalitionfortheicc.org/country/iraq>

<sup>38</sup> OTP, Policy Paper on Preliminary Examinations, s. 2

<sup>39</sup> OTP, Policy Paper on Preliminary Examinations, s. 24-25

valtioiden tai hallitustenvälisten järjestöjen tai yhteistyöelinten kanssa ja tehdä tutkintaa edesauttavia järjestelyjä ja sopimuksia.<sup>40</sup> Etenkin uhrien näkökulma korostuu ICC:n toimivaltaan kuuluvien rikosten selvittämisessä tutkinnan ja käsittelyn kaikissa vaiheissa.<sup>41</sup>

Syyttäjän ohjeissa syyttäjä pyrkii täsmentämään harkintakriteereitään selkeyden ja ennakoitavuuden lisäämiseksi.<sup>42</sup> Selvimpinä syyttäjän valtaa rajoittavina tekijöinä ovat rikostuomioistuimen toimivallan rajaaminen vain vakavimpiin, ”ihmiskuntaa järkyttäviin”, rikoksiin,<sup>43</sup> sekä RS:stä ja tuomioistuimen toiminnasta ilmenevä vahva valtioiden itsemääräämisoikeuden kunnioitus, josta juontuu ICC:n täydentävä rooli ja muita mahdollisia käytännöllisiä ja poliittisia rajoitteita syyttäjän toimintaan. Päättyessään varsinaisen tutkinnan aloittamisesta syyttäjä harkitsee, onko käytettävissä olevien tietojen nojalla perusteltua syytä epäillä, että tuomioistuimen toimivaltaan kuuluva rikos on tehty tai sitä ollaan tekemässä ja täytyvätkö muut käsiteltäväksi ottamisen edellytykset. Samanlaiset kriteerit pätevät syyttämispäätöstä tehtäessä.<sup>44</sup>

Syyttäjä käyttää tutkinnan aloittamisen tarpeen arvioinnissa kvantitatiivisia ja kvalitatiivisia kriteerejä, kuten uhrien määrä, ruumiillisen ja psykologisen vahingon määrä, rikoksen kesto ja alueellinen laajuus, rikoksen systemaattisuus ja motiivit.<sup>45</sup> Nykyinen syyttäjä Fatou on lisäksi kiinnittänyt erityistä huomiota lapsiin kohdistuviin sekä sukupuoli- ja seksuaalirikoksiin, kuten raiskauksiin.<sup>46</sup> Syyttäjä pyrkii saamaan tietoa monesta lähteestä sen luotettavuuden varmistamiseksi.<sup>47</sup> Syyttäjän tulee ulottaa tutkinta totuuden selvittämiseksi kaikkiin tosiseikkoihin ja todisteisiin, joilla on merkitystä sen arvioimisessa, onko rikosoikeudellinen vastuu olemassa, ja tutkia tasapuolisesti sekä syytteen puolesta että sitä vastaan puhuvia seikkoja.<sup>48</sup>

### **3 ICC:N SYYTÄJÄN OIKEUSVALTIOLLINEN IDEAAALI**

#### **3.1 ICC:n tavoitteet**

Syyttäjän oikeusvaltiollisen ideaalin perusteiden selvittämiseksi on ensin tutkittava RS:ssää. minkä johdanto-osasta selviää ICC:n päätavoitteet. Johdanto-osaa voidaan käyttää RS:n

---

<sup>40</sup> RS 54 artikla

<sup>41</sup> Regulations of the Office of the Prosecutor, s. 12

<sup>42</sup> OTP, Policy Paper on Preliminary Examinations, s.5

<sup>43</sup> OTP, Policy Paper on Case Selection and Prioritisation, s. 4

<sup>44</sup> RS 58 artikla

<sup>45</sup> OTP, Policy Paper on Preliminary Examinations, s. 15

<sup>46</sup> OTP, Policy Paper on Case Selection and Prioritisation, s. 15

<sup>47</sup> Regulations of the OTP, s. 14-15

<sup>48</sup> RS 54 artikla

varsinaisesti velvoittavan osan tulkintaan.<sup>49</sup> Johdanto-osan mukaan sopimusvaltiot ovat ”päättäneet varmistaa, että näihin rikoksiin syyllistyneet henkilöt eivät vältty rangaistukselta, ja siten vaikuttaa näiden rikosten ehkäisemiseen”. Tämä rankaisemattomuuden poistaminen vakavimmista rikoksista on se tavoite, joka toistuu syyttäjän pitämässä puheissa ja antamissa lausunnoissa.<sup>50</sup> Rankaisemattomuuden taustalla on usko oikeuden toteuttamisen tärkeyteen ja uhrien ihmisoikeuksien korostus. Se on syyttäjän päätavoite, josta johdanto-osan sanamuodon mukaisesti sivuvaikutuksena toivotaan syntyvän yleis- ja erityisestäviä vaikutuksia rikollisuuteen.

Oikeusvaltiollisuus perinteisesti hahmotetaan kansallisessa kontekstissa, jossa oikeusjärjestelmän toimintaympäristö on monin tavoin yksinkertaisempi ja jäsentyneempi. Se, miten kansallisen syyttäjän tulisi kussakin tapauksessa käyttää harkintavaltaansa, on helpommin määriteltävissä ja on helpommin todennettavissa, jos syyttäjä tekee selkeästi lainvastaisen päätöksen, kunhan syyttäjän toiminta on tarpeeksi läpinäkyvää. Kansainvälinen rikosoikeus eroaa olennaisesti kansallisesta sen monimutkaisen, poliittisiin konflikteihin liittyvän toimintaympäristön vuoksi, jolloin myös syyttäjän toiminnan arvioiminen vaikeutuu. Sekä kansallisen ja kansainvälisen syyttäjän yksilönvastuuta toteuttavat rikosoikeudelliset tavoitteet eivät kuitenkaan lähtökohdiltaan eroa toisistaan.

Laajakantoisen ja perustavan yhteiskunnallisen vaikuttamisen tavoite on ollut aina osa kansainvälistä rikosoikeutta. Nürnbergin oikeudenkäyntien yhteydessä puhuttiin eräänlaisesta Saksan ja saksalaisten sopeuttamisesta takaisin osaksi eurooppalaista yhteiskuntaa ja siitä, miten oikeudenkäynnit olivat keskeinen osa rauhan vakiinnuttamista. Oikeudenkäynnit nähtiin keinona osoittaa saksalaisille tapahtumien väärä rikoksista eniten vastuussa olevat löytämällä, mutta samalla tarjota saksalaisille toivo paremmasta tulevaisuudesta. Näin yksittäisten rikollisten rankaiseminen ei ollut oikeudenkäyntien ainoa tarkoitus, vaan niiden symbolinen vaikutus etenkin saksalaisen yhteiskunnan kehitykseen.<sup>51</sup>

Myöhempien *ad hoc* – tribunaalien yhteydessä on ilmaistu samanlaisia tavoitteita. Jugoslavia-tuomioistuimen avaavassa oikeudenkäynnissä syyttäjä julisti, että tuomioistuinta ei ole vain tarkoitettu ainoastaan syytetyn tuomiseksi oikeuden eteen, vaan odotuksena on myös, että

---

<sup>49</sup> Wienin yleissopimus 31(2) artikla

<sup>50</sup> ICC: Statement by the ICC Prosecutor, Fatou Bensouda, at the conclusion of her visit to the DRC: “The fight against impunity and the critical prevention of crimes under the Rome Statute are essential for social stability”, 2018

<sup>51</sup> Greenawalt 2007, s. 603

oikeuden toteutumisen kautta edesautetaan kestävän rauhan saavuttamista.<sup>52</sup> Jugoslavia-tuomioistuimen tavoitteisiin kuului serbien, kroaattien ja muslimien välisen sovinnon edistäminen. Ruanda-oikeudenkäynnin yhteydessä esimerkiksi YK:n pääsihteeri Kofi Annan ilmaisi toiveensa, että oikeudenkäynti edistäisi kansallisen sovinnon saavuttamista Ruandassa hutujen ja tutsien välillä.<sup>53</sup>

Tällöin oikeudenkäynnit toimivat myös tietyn narratiivin luojina, jotka etsivät totuutta, voivat parantaa haavoja ja vahvistaa rauhaa ja vakautta.<sup>54</sup> Siitä, ovatko tuomioistuimet onnistuneet näissä tavoitteissaan, on esitetty eriäviä näkemyksiä.<sup>55</sup> ICC:n tavoin näitäkin tuomioistuimia ovat varjostaneet etenkin todistusongelmat ja siitä johtuva tehottomuus, mitkä ovat murentaneet tuomioistuinten legitimitettä.

ICC vaikuttaa etääntyneen jossakin määrin yhteiskunnallisista tavoitteista. Siinä missä aikaisemmat tuomioistuimet ovat varsin avoimesti tunnustaneet poliittiset, yhteiskunnan muuttamiseen ja rauhan rakentamiseen tähtäävät päämääränsä,<sup>56</sup> ICC on painottanut rankaisemattomuuden poistamista. Tämä tosin voi osaltaan johtua siitä, että ICC:tä ei ole perustettu tiettyä konfliktia varten. RS:n johdanto-osa ei suoranaisesti mainitse yhteiskunnan rakentamiseen ja muutokseen liittyviä tavoitteita eikä myöskään sitä, millä tavalla syyttäjän toiminta itse asiassa estää rikollisuutta.<sup>57</sup> Toisaalta johdanto-osa mainitsee, että törkeät rikokset vaarantavat maailman rauhan, turvallisuuden ja hyvinvoinnin ja korostaa uhrien asemaa, joten rauhan ja turvallisuuden ja uhrien aseman parantaminen voidaan tulkita ICC:n laajemmiksi tavoitteiksi.

Kansainvälisen rikosoikeuden koskiessa suuren mittakaavan rikoksia, jotka liittyvät yhteiskunnallisiin konflikteihin, ja rikostentekijöiden ollessa poliittisia ja sotilaallisia johtajia, rikosten ehkäisemisen tavoitteeseen voidaan todeta sisältyvän implisiittisesti yhteiskunnallisen muutoksen tavoittelu. Johtajien syyttäminen ja tuomitseminen on yleensä samalla heidän johtamansa politiikan tuomitsemista. Oikeudenkäynnit pyrkivät totuuden paljastamiseen rikollisesta hallinnosta. Näin oikeudenkäynnit voivat toimia yhteiskunnallisten muutosten, joissa rikoksiin johtaneet sosiaaliset ja poliittiset syyt poistetaan, käynnistäjinä tai edesauttajina.<sup>58</sup>

---

<sup>52</sup> Transcript of Prosecutor v. Dusko Tadic, IT-94-1-T, 1996, s. 11

<sup>53</sup> Greenawalt 2007, s. 604

<sup>54</sup> Kersten 2016, Chapter: I. The ICC and the Emergence of the Peace-Justice Debate

<sup>55</sup> Kastner 2011, s. 8

<sup>56</sup> S/RES/808

<sup>57</sup> Greenawalt 2007, s. 601

<sup>58</sup> Greenawalt 2007, s. 602

RS:n johdanto-osa ei siis estä tulkintaa, että myös ICC:llä voi olla poliittissävyytteisiä, yhteiskunnalliseen muutokseen tähtääviä tavoitteita aikaisempien tuomioistuinten tavoin. Tämä vaikuttaa lähtökohtaisesti hyväksyttävältä aikaisempien kansainvälisen rikosoikeuden tuomioistuinten ja YK:n tavoitteet huomioiden, joita tavoitteita myös RS heijastaa. Rauhan ja turvallisuuden edistäminen on keskeinen idea ICC:n toimivaltaan kuuluvien rikosten kriminalisoinnin taustalla. ICC:n toimivaltaan ei kuitenkaan voida katsoa kuuluvan rauhan ja turvallisuuden edistäminen poliittisin keinoin, vaan ICC toteuttaa tätä tavoitetta päätavoitteidensa rikostuomioistuimena kautta.<sup>59</sup>

ICC keskittyy rikosoikeuteen, ja suoranaiset rauhan ja turvallisuuden edistämistehtävät kuuluvat YK:lle. Syyttäjä ei voi tunnustaa ajavansa jotakin poliittista päämäärää ilman, että se vakavasti vahingoittaisi ICC:n imagoa. On kuitenkin selvää, että ICC ei voi toimia kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta heikentävästi. Syyttäjän tulee varoa, ettei tämän toiminta kärjistä konfliktia entisestään, vaikka tämä tarkoittaisi vähäisempää aktiivisuutta tutkinnoissa.

### **3.2 Syyttäjän harkinnan peruseriaatteen**

RS on hyvin tulkinnanvarainen säädös ja se jättää avoimeksi syyttäjän harkintavallan rajat ja etenkin sen, millä tavoin syyttäjä voi ottaa huomioon konfliktin luonteen harkinnassaan. RS sisältää sellaisia avoimia ilmauksia kuten rikoksen vakavuus ja oikeudenmukaisuuden vaatimukset syyttäjän harkintaa sääntelevissä artikloissa. Säännökset jättävät siten harkintavallan täsmällisemmät rajaukset täysin muodostumaan käytännössä. Konfliktit ovat kuitenkin aina omalaisiaan kokonaisuuksia, mikä vähentää mahdollisuuksia yhdenmukaiseen, selkeään ja läpinäkyvään käytäntöön, mikä on altistanut ICC:n arvostelulle.

#### **3.2.1 Syyttäjän velvollisuus syyttää**

Tutkielman kysymysasettelun kannalta keskeinen kysymys on, onko ICC:n syyttäjällä RS:stä tai kansainvälisestä oikeudesta johtuvaa velvollisuutta syyttää silloin, kun ICC toimivaltaan kuuluvaa vakavaa rikosta epäillään, vai voiko syyttäjä poliittisista ja pragmaattisista syistä päättää jättäytyä syyttämästä.

---

<sup>59</sup> Kastner 2011, s. 156

Yleisesti syyttäjien harkintavalta voi olla hyvin lakisidonnaista tai hyvin vapaata. Suomen oikeus on legaliteettiperiaatteen eli syytepakkoperiaatteen kannalla, samoin kuin useat muut Euroopan maat. Syyttäjän toiminnassa kansallisella tasolla lähinnä kyse on näytön arvioinnista. Suomessa syyttäjä harkitsee poliisin toimittaman esitutkinnan perusteella, onko tapauksessa todennäköisiä syitä epäillä rikosta, ja jos näin on, syyte on yleensä nostettava. Pääsääntö ei kuitenkaan ole poikkeukseton, vaan syyttäjä voi myös käyttää jossain määrin tarkoituksenmukaisuusharkintaa, johon kuuluu rikospoliittisia ja sosiaalisia elementtejä. Esimerkiksi Norjassa, Islannissa, Ranskassa, Ranskassa, Iso-Britanniassa ja Yhdysvalloissa syyttäjän harkinta on vielä vapaampaa. Myös Euroopan neuvosto on suositellut käytettäväksi harkinnanvaraista syyttämisvelvollisuutta.<sup>60</sup>

RS ei suoranaisesti säädä ICC:n syyttäjälle ehdotonta velvollisuutta syyttää. Kansainvälisessä kontekstissa syyttäjän syyteharkinta koskee yleensä laajaa joukkoa tapahtumia ja henkilöitä. Tämä antaa mahdollisuuden syyttäjälle perustella syyttämättä jättäminen vetoamalla huomattavasti laajempaan joukkoon syitä kuin kansallisella taholla. Näin sen toteaminen, milloin syyttäjä olisi toiminut velvollisuutensa vastaisesti, on hyvin vaikeaa.

Yhdysvalloissa syyttäjän on sanottu omaavan lähes vapaan itsenäisen harkintavallan ilman, että syyttäjän päätöksiä voitaisiin jossakin prosessissa tehokkaasti kyseenalaistaa. Yhdysvalloissa suurin osa rikostapauksista ei siirry oikeuskäsittelyyn, sillä syyttäjällä on laaja harkintavalta jättää syyttämättä tai neuvotella alempi rangaistus oikeuskäsittelyn ulkopuolella yhteistyöhön suostuvaisen syytetyn kanssa. Syyttäjän toimintaa ei ole varsinaisesti alistettu tuomioistuinlaitoksen valvonnan alaiseksi, vaan toimintaa ohjaavat erilaiset ohjeet ja käytännöt.<sup>61</sup> Yhdysvaltain syyttäjien tällaista ”suljettujen ovien” takana tapahtuvaa harkintaa on arvosteltu myös läpinäkyvyyden puutteesta.<sup>62</sup> Tällöin herää epäily siitä, millä perusteilla syyttäjä todella käyttää harkintavaltaansa. Yhteneväisyys ICC:n toimintaan on siinä, että syyttäjän harkintavalta vaikuttaa hyvin laajalta, ja ulkopuolisen on hyvin vaikea saada selkoa harkinnan täsmällistä perusteista.

Kansainvälinen oikeus vaikuttaa luovan valtioille velvollisuuden syyttää ainakin vakavimmista rikoksista. Myös RS:n johdanto-osan voidaan tulkita luovan kaikille osallisille valtioille ainakin

---

<sup>60</sup> Jokela 2018, s. 259-262

<sup>61</sup> Greenawalt 2007, s.600

<sup>62</sup> Davis, J. Angela: The Power and Discretion of the American Prosecutor, 2005

periaatteellisen velvollisuuden syyttää vakavimmista rikoksista ja tätä kautta myös ICC:lle toissijaisen velvollisuuden.<sup>63</sup> Valtiolla voidaan katsoa olevan kansainvälisistä sopimuksista ja tavanomaisesta kansainvälisestä oikeudesta johtuva velvollisuus joskus syyttää vakavista kansainvälisen luonteen omaavista rikoksista. Tällaisia velvoitteita johtuu esimerkiksi YK:n kansanmurhaa koskevasta yleissopimuksesta ja Genevan sotarikoksia koskevasta sopimuksesta. Toisaalta rikoksista ihmisyyttä vastaan ei välttämättä ole vastaavaa kansainvälistä oikeutta, joka loisi oikeudellisen velvoitteen syyttää. Tällöin ainakin joistakin vakavista rikoksista valtiolla ei kansainvälisen yhteisön silmissä ole oikeutta vapaasti antaa immuniteettia tai armahtaa epäiltyä.

On mahdollista katsoa, että ICC:n syyttäjällä on joidenkin rikosten osalta enemmän harkintavaltaa kuin toisten ilman, että tämä rikkoisi velvollisuuksiaan jättämällä syyttämättä vaikka syyttämiselle olisi perusteita, sillä kansainvälinen oikeus RS:n ulkopuolella vaikuttaa myös syyttäjän harkintaan. Kansainvälisen rikosoikeuden kehitys viime vuosikymmeninä kulmineituen ICC:n luomisen voidaan katsoa vahvistaneen velvollisuutta syyttää sen kriminalisoimista rikoksista, joiden painavuus kansainvälistä yhteisöä koskettavina rikoksina on viimeistään nyt vahvistettu.<sup>64</sup>

RS:n 13 artiklan sanamuodon mukaan tuomioistuin *voi* käyttää toimivaltaansa rikoksen suhteen. Tämä sanavalinta vahvistaa käsitystä siitä, että syyttäjällä ei ole vahvaa velvollisuutta syyttää, vaan harkintavalta tilanteesta riippuen on laaja. 53 artiklan mukaan syyttäjä taas harkitsee, onko toimenpiteisiin ryhtymiselle perusteltua syytä.

Erityisen tulkinnanvarainen on 53 artiklan kokonaisharkintaa ilmentävä kriteeri ns. oikeudenmukaisuuden vaatimuksista. Syyttäjä voi jättää tutkinnan suorittamatta, jos tilanteessa on perusteltua syytä epäillä, että oikeudenmukaisuus ei vaadi tutkintaa. Tämä hyvin tulkinnanvarainen sääntö osaltaan voi mahdollistaa hyvin moninaiset syyt tehdä syyttämättäjättämis päätös. RS:n 53 artikla voi toimia syyttäjän harkintaa oikeuttavana ja laajentava etenkin esimerkiksi tilanteissa, joissa konfliktin osapuolet ovat taipuvaisia rauhanneuvotteluihin, mutta pelko syytetyksi joutumisesta ICC:n edessä osaltaan estää neuvotteluiden etenemisen.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Kastner 2011, s. 119

<sup>64</sup> Kastner 2011, s. 132-136

<sup>65</sup> Kastner 2011, s. 140-141



Tällöin vaara konfliktin jatkumisesta toimii oikeuttavana perusteena syyttäjän passiivisuudelle etenkin uhrien etujen kautta, sillä 53 artikkeli velvoittaa syyttäjän erityisesti ottamaan huomioon uhrien edut harkinnassaan. On mahdollista, että tutkinnan aloittaminen pahentaisi uhrien asemaa entisestään. Uhrien etu ei nimittäin välttämättä tarkoita vain sitä, että rikolliset saadaan syytteeseen. Jos ICC:n osallistuminen konfliktiin katsotaan kärjistävän tilannetta, uhrien etu voi vaatia ICC:n vetäytymistä tilanteesta.

Sudanin tilanteessa on väitetty, että ICC:n pidätysmääräysten vaikutuksena oli esimerkiksi humanitääristen organisaatioiden toiminnan vaikeutuminen maassa ja sitä kautta uhrien tilanteen heikentyminen. Toisaalta uhrien etu ei tarkoita, että syyttämistä pitäisi luopua kokonaan; se voi tarkoittaa, että syyttäjän täytyy vain odottaa poliittisesti ja pragmaattisesti otollisempaa aikaa.<sup>66</sup> RS ei nimittäin säätele sitä, miten syyttäjän tulee rakentaa tutkintansa ja käyttää aikaansa. Tämä mahdollistaa syyttäjälle monenlaiset lähestymistavat konfliktiin ilman, että tämän välttämättä täytyy ilmaista raporteissaan poliittisesti arkaluontoisia tutkinnan rajoituksia.

RS:n 17 artikkeli on myös keskeinen syyttäjän harkinnassa, sillä sen mukaan vain riittävän vakavat tapaukset voidaan ottaa käsiteltäväksi. Sen varjolla syyttäjä voi perustella sitä, miksi keskittyy vain tiettyihin epäiltyihin ja jättää tilanteeseen liittyvät muut sinänsä vakavat tapaukset syyttämättä. Rikoksen vakavuuden arvioon voi sisältyä myös poliittista harkintaa. Tämäkin täsmentymätön sääntö vaikuttaa lisäävän syyttäjän harkintavaltaa antaen mahdollisuuden välttää poliittisesti latautuneita tilanteita.

Esimerkiksi hyökkäysrikoksen kohdalla syyttäjä voisi perustella syyttämättäjäättämistä esimerkiksi niin, että vaikka hyökkäävän valtion teko sinänsä voisi olla laitton, humanitääriset näkökohdat estävät syyttämiskynnyksen täyttymisen, sillä tällainen teko ei voisi olla verrattavissa esimerkiksi kansanmurhaan. Vakavuuden varjolla syyttäjä voi perustella keskittymistään vain konfliktin toisen osapuolen henkilöihin. Syyttäjän tavoitteena on löytää rikoksiin eniten vastuussa olevat henkilöt, ei kaikkia vakaviinkaan rikoksiin syllistyneitä.

Ugandan tilanteessa syyttäjä perusteli strategiaansa ja kapinallisjohtajien syyttämistä juuri rikosten vakavuudella:

---

<sup>66</sup> Kastner 2011, s. 141-142

*”Ensimmäisen tapauksen valintakriteeri oli vakavuus. Analysoimme Pohjois-Ugandassa LRA:n ja Ugandan tekemien kaikkien rikosten vakavuutta. LRA:n rikokset olivat paljon vakavampia ja niitä oli enemmän kuin UPDF:n toimesta. Tämän vuoksi aloitimme tutkinnan LRA:sta.”*

Syyttäjä kuitenkin toteaa tiedonkeruun kaikista osapuolista olevan jatkuvaa.<sup>67</sup> Syyttäjä on myös perustellut tutkinnan jaksottamista ja keskittymistä yhteen osapuoleen kerrallaan esimerkiksi kustannus- ja turvallisuussyillä. Jaksottaminen kuitenkin aiheuttaa tutkinnan viivästymistä ja voi vahingoittaa kuvaa ICC:n puolueettomuudesta.<sup>68</sup>

ICC:n syyttäjän harkintavallan voidaan todeta olevan lähempänä common law -tyyppistä erittäin itsenäistä, tarkoituksenmukaisuuden arviointia sisältävää harkintaa ainakin sen vuoksi, että kansainvälisen rikosoikeuden luonne ja syyttäjän huomattavasti monimutkaisempi toimintaympäristö keskeisesti erottaa ICC:n syyttäjän toiminnan kansallisesta syyttäjistä, ja syyttäjän harkinnalle on tällöin vaikea luoda minkäänlaisia selkeitä kriteereitä, jotka voivat olla mahdollisia kansallisessa oikeudessa. Tämä antaa mahdollisuuden syyttäjälle perustella päätöksensä hyvin vapaasti.

### **3.2.2 Lähtökohtana yksilön rikosoikeudellinen vastuu**

ICC:n syyttäjän toiminta hakee lähtökohtansa oikeusvaltiollisen kansallisen syyttäjän yksilönvastuuta toteuttavasta toiminnasta. ICC:n syyttäjät eivät ole erityisesti korostaneet kansainvälisen syyttäjän toimen poikkeavaa, poliittista luonnetta. ICC pyrkii toteuttamaan yksilön rikosoikeudellista vastuuta noudattaen rikosoikeudellisia perusperiaatteita, kuten syyttömyysolettamaa ja laillisuusperiaatetta.<sup>69</sup> Ei-oikeudellisiin tekijöihin suhtaudutaan torjuvasti. Entinen pääsyyttäjä Luis Moreno Ocampo on todennut seuraavasti:

*”Minun täytyy soveltaa lakia. Ei enempää eikä vähempää. Päätös siitä, että rankaisemattomuuden poistaminen takaa kestävän rauhan ja turvallisuuden tehtiin Roomassa. Minun ei tule, enkä aio ottaa poliittisia tekijöitä huomioon.”*

---

<sup>67</sup> ICC, OTP: Statement by the Chief Prosecutor on the Uganda Arrest Warrants, 2005 s.2

<sup>68</sup> Kastner 2011, s. 86

<sup>69</sup> RS 22, 23, 66 artiklat

Toisaalta Moreno Ocampo on Sudanin tilanteeseen liittyen todennut, että ei aio ehdottomasti ajaa syytettä tilanteesta riippumatta, vaan ottaa huomioon tilanteen kehittymisen, rauhan ja turvallisuuden palauttamisen ja tutkintojen vaikutukset uhrien tilanteeseen. Ugandan tilanteessa taas vaikutti vahvasti siltä, että syyttäjä tietoisesti viivytti syyttämisen ja tutkintojen etenemistä esimerkiksi jättämällä julkaisemasta päätöksiään heti, jotta rauhanneuvottelut eivät vaarantuisi.<sup>70</sup>

On ymmärrettävää, että poliittinen harkinta nähdään ICC:n imagoa voimakkaasti vahingoittavana ja siten sitä ei käsitellä ainakaan politiikan nimellä. Objektiivisuus ja laillisuusperiaate nousevat niin keskeisiksi arvoiksi, että niiden uskottavuus halutaan säilyttää etenkin ilmapii-rissä, jossa monet valtiot ovat ilmaisseet epäluulonsa ICC:tä kohtaan.

Syyttäjän on jotenkin tasapainoitava konfliktin luonteen ja omien rikosoikeudellisten tavoit-teidensa kanssa. Liian innokas syytteen ajaminen voi myös olla haitallista tuomioistuimen ima-golle ja aiheuttaa käytännön vaikeuksia. Toisaalta erilaiset strategiset valinnat tutkintojen eri vaiheissa, vaikka ne aiheuttaisivatkin viivytyksiä, eivät välttämättä tarkoita, että syyttäjän on lopullisesti luovuttava syytteistä. Näin nämä valinnat eivät välttämättä tarkoita, että rikosoikeu-dellisista tavoitteista olisi lopullisesti luovuttu ei-oikeudellisista syistä.

Muuta ei-oikeudelliseksi katsottavaa harkintaa kuin poliittista harkintaa ei ole torjuttu yhtä sel-keästi kuin poliittista harkintaa. Nykyinen syyttäjä Fatou on tunnustanut avoimesti resurssien puutteen ja käytännön sanelemat rajoitteet tutkintoihin ja sen, että syyttäjän on oltava erityisen valikoiva tapausten ottamisessa käsittelyyn.<sup>71</sup> Toisaalta tutkinnan käytännön onnistumisen ar-viointia ei ole RS:ssä säädetty erilliseksi harkintakriteeriksi eikä käytännön hankaluudet muu-tenkaan paranna ICC:n imagoa.<sup>72</sup>

Syyttäjän strategian mukaan sen tavoitteena on parantaa toiminnan laatua ja tehokkuutta kes-kittymällä laatuun tutkintojen määrän sijasta. Keskeisiä haasteita syyttäjän toiminnalle ja tut-kinnoille ovat turvallisuustilanne kohdevaltioissa, valtioiden ja muiden tahojen yhteistyön ja koordinaation keskeinen merkitys tutkinnan ja syyttämisen onnistumiselle, teknologian kehi-tyksen synnyttämät haasteen informaation hallinnalle, rikoksen ajankohdan ja tutkinnan avaa-misen välissä kuluneen ajan merkitys todisteiden keräämiselle ja resurssien jatkuva puute

---

<sup>70</sup> Kastner 2011, s. 143

<sup>71</sup> OTP, Policy Paper on Case Selection and Prioritisation, s. 4, 6

<sup>72</sup> OTP, Policy Paper on Preliminary Examinations, s.16-17

suhteessa ICC:n korkeisiin tavoitteisiin.<sup>73</sup> Ongelmia tutkinnoissa, joiden vuoksi syyttäjä on keskeyttänyt tutkintoja, ovat olleet etenkin todistusaineiston heikko saatavuus ja laatu sekä viivytykset kohdevaltion yhteistyön puutteen vuoksi.<sup>74</sup>

Syyttäjä hyväksyy kriteerit täyttävien tapausten asettamisen etusijajärjestykseen ottaen huomioon resurssien riittävyyden, tutkinnan käytännön onnistumisen mahdollisuuden punnitsemalla olosuhteita, esimerkiksi todisteiden riittävyyttä ja mahdollisuutta hankkia todistusaineistoa, yhteistyön mahdollisuutta ja turvallisuustilannetta.<sup>75</sup> Turvallisuus saattaakin nousta keskeiseksi esteeksi tutkinnalle, sillä konfliktit voivat olla jatkuvia, eikä syyteharkintaa rajata vain konfliktien jälkeiseen aikaan. Syyttäjä saattaa priorisoida tutkintoja myös rikoksen luonteen perusteella, esimerkiksi silloin, jos rikos on kohdistunut lapsiin.<sup>76</sup>

Toisaalta syyttäjän toimiston mukaan sen strategia valikoida tapauksia ja laittaa laatu määrän edelle on aiheuttanut sen, että sinänsä tarpeellisia, RS:n mukaisia tutkintoja ei ole voitu aloittaa tai tutkintoja on jouduttu jäädyttämään. Toimisto ei ole voinut esimerkiksi vastata Libyan, Darfurin ja Malin kehittyviin tilanteisiin tarpeellisessa laajuudessa ja ajoissa, mikä on syyttäjän toimiston mukaan vahingoittanut sen imagoa.<sup>77</sup>

ICC:n syyttäjän toiminnan taustalla ovat samanlaiset tasapuolisuuden ja läpinäkyvyyden vaatimukset kuin kansallisilla, oikeusvaltiollisilla syyttäjillä. ICC:n syyttäjän toiminnan keskeiset arvot ovat tasapuolisuus, riippumattomuus ja läpinäkyvyys.<sup>78</sup> Muita arvoja ovat tehtäville omistautuminen, rehellisyys, oikeudenmukaisuus sekä kunnioittava suhtautuminen ihmisiin ja erilaisuuteen.<sup>79</sup> Syyttäjä pyrkii avoimiin, rajaamattomiin tutkimuksiin, mikä tarkoittaa laajan tilannejoukon ja niissä paikannettavien rikosten tarkastelua, joista rikoksenteijät paikannetaan kerätyn todistusaineiston perusteella. Tällöin syyttäjä pohtii erilaisia hypoteettisia tapauksia, joita ”yhdenmukaisesti ja objektiivisesti” peilaa syytteen puolesta ja vastaan puhuvaa todistusaineistoa vasten. Syyttäjä ei syytä, jos tuomitseminen ei vaikuta todennäköiseltä.<sup>80</sup>

---

<sup>73</sup> OTP, Strategic Plan, 2016-2018 s. 5-6

<sup>74</sup> OTP, Strategic Plan, 2016-2018 s. 13

<sup>75</sup> OTP, Policy Paper on Case Selection and Prioritisation, s. 16-17

<sup>76</sup> OTP, Strategic Plan, 2016-2018 s. 17

<sup>77</sup> OTP Strategic Plan, 2016-2018 s. 18

<sup>78</sup> OTP, Policy Paper on Case Selection and Prioritisation, s. 4

<sup>79</sup> OTP, Strategic Plan, 2016-2018 s. 15

<sup>80</sup> OTP, Strategic Plan, 2016-2018 s. 15-16

Syyttäjän toimisto perustelee päätöksensä ja pyrkii tiedottamaan tutkimusten edistymisestä.<sup>81</sup> Syyttäjä raportoi tutkintojen aloittamisesta ja niiden kulusta ja päätöksistään. RS:n mukaan syyttäjän toimisto vastaa tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvia rikoksia koskevien tutkintapyyntöjen ja perusteltujen tietojen vastaanottamisesta, niiden tutkimisesta ja tutkinnan suorittamisesta sekä syytteen ajamisesta tuomioistuimessa. Syyttäjä ei pyydä ohjeita ulkopuolisista lähteistä eikä toimi tällaisten ohjeiden mukaisesti, ja arvioi saamaansa informaatiota ja rikoksen vakavuutta itsenäisesti siitä riippumatta, onko tutkintaa pyytänyt valtio, turvallisuusneuvosta tai muu tah.<sup>82</sup>

### 3.2.3 Syytteiden rajaaminen eniten vastuussa oleviin

Tutkinnan rajaamiseen liittyvä keskeinen syyttäjän harkintaa ohjaava periaate on myös kohdistaa voimavarat niihin avainhenkilöihin, joiden uskotaan olevan eniten vastuussa vakavimmista rikoksista, eli yleensä poliittiset ja sotilaalliset johtajat koskien kaikkia konfliktin osapuolia, tyypillisesti valtiojohtoa ja erinäisiä kapinallisryhmittymiä.

Kansainvälisen rikosoikeuteen voidaan katsoa kuuluvaksi voimakas epäiltyjen piirin rajaaminen. Näin oli jo Nürnbergin oikeudenkäynneissä ja 1990-luvun oikeudenkäynneissä, joissa turvallisuusneuvosto nimenomaisesti pyrki rajaamaan prosessin koskemaan vain johtavassa asemassa olevia henkilöitä oikeudenkäyntien tehokkuuden varmistamiseksi.<sup>83</sup> Kansainvälinen rikosoikeus ei siis pyrikään tähtäämään siihen, että kaikki rikoksentekijät saadaan vastuuseen samastakaan rikoksesta. Muiden kuin johtavassa asemassa olevien syyttäminen jäisi näin kansallisen oikeusjärjestelmän tehtäväksi.

Kansallisellakin tasolla resurssit asettavat joitakin rajoja, mutta kansainvälisellä tasolla aivan olennaisesti. Ottaen huomioon konfliktit, joissa voi olla satoja tuhansia uhreja ja tuhansia rikoksentekijöitä, tuomioistuinprosessissa on kuitenkin vain kourallinen tuomareita, syyttäjiä ja epäiltyjä.<sup>84</sup> Voidaan kysyä, miten yhdelle pääsyyttäjälle syyttäjänlaitoksineen voidaan keskittää näinkään paljon vastuuta. Syytettyjen piirin rajaamisen voidaan katsoa kuuluvan kansainvälisen rikosoikeuden luonteeseen etenkin pitkälti symbolisena oikeutena, joka liittyy kiinteästi

---

<sup>81</sup> OTP, Policy Paper on Preliminary Examinations, s. 4

<sup>82</sup> OTP, Policy Paper on Preliminary Examinations, s. 3

<sup>83</sup> S/RES/1503

<sup>84</sup> Greenawalt 2007, s. 610

yhteiskunnan rakentamiseen konfliktin jälkeen. Toisaalta johtajien syyttämällä voi olla myös hyvinkin konkreettisia vaikutuksia konflikteihin.

Entinen Jugoslavia-tuomioistuimen syyttäjä Louise Arbour on todennut kansainvälisen syyttäjän harkintavallasta seuraavasti:

*”Suurin ero kansallisen ja kansainvälisen rikosoikeuden toteutuksen välillä on siinä, että kansainvälisellä syyttäjällä on laaja harkintavalta syytettyjen valitsemisessa. Kansallisesti syyttäminen on lähtökohtaisesti universaalia; kaikista syytekyynnyksen ylittävistä teoista syytetään syyttäjän esitutkinnassa esiin tulleiden faktojen arvioinnin perusteella... Kansainvälisessä kontekstissa, etenkin kansainvälisen toimivallan ollessa toissijaista kansalliseen nähden, harkintavalta on huomattavasti laajempi, ja harkintavallan kriteerit ovat tulkinnanvaraisia ja monimutkaisia.”<sup>85</sup>*

#### **4 KANSAINVÄLINEN RIKOSOIKEUS JA POLITIIKKA**

Kansainvälistä rikosoikeutta on aina vahvasti värittänyt politiikka. Kansainvälisen rikosoikeuden tuomioistuimia on perustettu tilanteissa, joissa on tapahtunut laajan mittakaavan vakavia rikoksia, joihin usein liittyy erityistä julmuutta ja kärsimystä. Nämä rikoksen järjestään liittyvät historiallisiin konflikteihin, joissa yhteiskunta on poliittisen murroksen keskellä. Mikäli hirmuhallitsijat on onnistuttu syöksemään vallasta, konfliktin voittajapuoli pyrkii eliminoimaan konfliktiin ja rikokseen johtaneet poliittiset ratkaisut ja pyrkii rakentamaan yhteiskuntaa uudella tavalla. Kansainväliset rikostuomioistuimet ovat tukeneet näitä yhteiskunnallisia tavoitteita saattamalla rikoksentekijät vastuuseen. Poliitiikan ja rikosoikeuden liitto ei kuitenkaan ole ongelmaton, vaan politiikka tuo mukanaan huolen etenkin oikeuden vääristymisestä puolueelliseksi ja epätasapuoliseksi.

Nürnbergin oikeudenkäyntejä on pidetty kansainvälisen rikosoikeuden peruselementtien rakentajana. Oikeudenkäyntien meriitiksi katsotaan usein natsien toiminnan luonteen paljastaminen ja saksalaisen yhteiskunnan auttaminen muutoksessa kohti liberaalia demokratiaa.<sup>86</sup> Toisaalta

---

<sup>85</sup> ICTY: Justice Arbour, Louise: Statement by Justice Louise Arbour to the Preparatory Committee on Establishment of an International Criminal Court, 8 December 1997

<sup>86</sup> Greenawalt 2007, s. 608

oikeudenkäyntejä on kutsuttu ”voittajan oikeudeksi”, sillä oikeudenkäynnin järjestivät liittoutuneet sodan voittajavaltiot.

Siirryttäessä 90-luvulle kansainvälisen rikosoikeuden vahva kytkentä politiikkaan säilyi, sillä tuomioistuimia perustettiin YK:n toimesta reaktiona yhteiskunnan poliittisiin murroksiin. Nämä tuomioistuimet voidaan nähdä vähemmän voimapolitiikan välineinä kuin maailmansotiin liittyneet oikeudenkäynnit voittajavaltioiden toimesta, vaikka näitäkin tuomioistuimia on kritisoitu poliittisuudesta.

Turvallisuusneuvosto loi Ruandan ja Jugoslavian tuomioistuimet. Myös niin sanotut hybridi-tuomioistuimet, kansallisen ja kansainvälisen rikosoikeuden sekoitukset, kuten Sierra Leonen erikoistuomioistuin vuosilta 2002-2013, perustettiin turvallisuusneuvoston myötävaikutuksella yhteistyössä Sierra Leonen kanssa. Kytkentä turvallisuusneuvoston päätökseen tuomioistuimen perustamisesta liittyy selvästi kansainväliseen politiikkaan, mikä jälleen herättää kysymyksiä siitä, toteutuvatko keskeiset rikosoikeudelliset periaatteet näissä tuomioistuimissa, vai onko pääpaino politiikan toteuttamisessa.

Esimerkiksi Jugoslavian tilanteessa Yhdysvallat ja sen liittolaiset Natossa vaikuttivat voimakkaasti konfliktin kulkuun, ja samat valtiot olivat turvallisuusneuvostossa päättämässä tuomioistuimen perustamisesta, mikä tuomioistuin tukee valtioiden ajamaa politiikkaa.<sup>87</sup> Toisaalta on selvää, että kansainvälisen rikosoikeuden julmuuksiin kohdistuvilla rikosmäärityillä on objektiivinen luonne. Siten tuskin voidaan väittää, että mikään kansainvälisen rikosoikeuden tuomioistuin ei olisi jollakin tasolla oikeutettu, vaikka niiden poliittisuutta kritisoitaisiinkin.

ICC on myös YK:n perustama, mutta sitä ei ole perustettu turvallisuusneuvoston vaikutuksella tiettyä konfliktia varten, vaan se on pysyvä ja itsenäinen tuomioistuin. Se omaa siten lähtökohteisesti paremman aseman verrattuna aiempiin tuomioistuimiin mitä tulee syytöksiin puolueellisuudesta ja ”voittajan oikeudesta”. Tämä osaltaan tukee ajatusta siitä, että ICC edustaa kansainvälisen rikosoikeuden huipentumaa, vähittäistä kehitystä lähemmäs oikeusvaltiollista ideaalia poliittisuuden vähentyessä.

ICC:n poliittiset ongelmat liittyvät etenkin siihen, että se reagoi konflikteihin niiden aikana tai jopa ennen niiden kärjistymistä, ei jälkikäteen. Tämän vuoksi ICC:n syyttäjän harkinta saa

---

<sup>87</sup> Greenawalt 2007, s. 609

uudenlaisia ulottuvuuksia verrattuna aikaisempiin tuomioistuimiin. Jos aikaisempien tuomioistuimien toiminta nähdään kansainvälisen poliittisen tahdon sinetöintinä, niin ICC:n syyttäjällä ei ole tätä etua, tai haittaa, puolellaan. Tämä edellyttää ICC:n syyttäjältä tilanneherkkyyttä valinnoissaan, jotta välttäisi suurimman arvostelun valinnoistaan.

Rikosoikeudellista tuomioistuinta tuskin voi voimakkaammin kritisoida kuin väittämällä sitä poliittisesti puolueelliseksi. Kansainvälistä rikosoikeuden kehityksessä kohti ICC:tä voidaan siis havaita pyrkimys politiikan mukanaolon aiheuttaminen ongelmien vähentämiseen asteittain. Onko tässä tavoitteessa onnistuttu, riippuu näkökulmasta. Takaako pysyvä ja turvallisuusneuvostosta ja yksittäisestä konfliktista irrallisempi instituutio vähemmän politiikan läsnäoloa, vaiko tuoko syyttäjän suurempi itsenäisyys päinvastoin sitä lisää mukaan harkintaan?

Politiikan ollessa erottamaton osa kansainvälistä rikosoikeutta kysymys ei ole se, käyttääkö syyttäjä poliittista harkintaa vai ei, vaan milloin tuo harkinta tulee nähdä negatiivisessa valossa. Poliittikka negatiivisesti määriteltynä on ICC:n toiminnassa on tutkinnan aloittamista, aloittamatta jättämistä sekä syyttämistä ja syyttämättä jättämistä epätasapuolisesti vastoin ICC:n perussäännössä määriteltyjä rikosoikeudellisia tavoitteita.

#### **4.1 Syyttäjän harkintaan vaikuttavat intressit**

ICC:n poliittinen ulottuvuus liittyy niihin eri tahoihin, joiden intressit syyttäjän on omien rikosoikeudellisten intressiensä lisäksi yleensä otettava huomioon päätöksenteossaan. Syyttäjän harkinta monimutkaistuu olennaisesti verrattuna kansalliseen syyttäjään, koska syyttäjän lopullinen päätös potentiaalisesti vaikuttaa monien tahojen intresseihin. Harkinnassaan syyttäjä joutuu punnitsemaan näiden eri tahojen intressien välillä.

Syyttäjän harkinnan lähtökohta on ICC:n ja syyttäjän omat intressit ja tavoitteet. Nämä ovat oikeudellisia tavoitteita ja verrattavissa kansallisen syyttäjän rikosoikeudellisiin tavoitteisiin. Näitä tavoitteita ovat rikollisten syytteeseen saaminen, rikosten yleis- ja erityisestävät vaikutukset, epäiltyjen ja uhrien oikeuksien toteuttaminen. Puhtaimmillaan ja yksinkertaisimmillaan syyttäjä vain haluaa saada tuomion rikoksen tunnusmerkistön täyttävälle rikolliselle, eikä tämän tarvitsisi ottaa osaa mihinkään poliittiseen peliin tai pohtia päätöstensä yhteiskunnallisia vaikutuksia sen laajemmin. Tällaiset vaikutukset tulevat sivutuotteena menestyksekkäästä syyttämisestä, jos ovat tullakseen.



ICC:n syyttäjä toimiessaan ideaalien mukaan tulee samalla huomioineeksi abstraktin ”kansainvälisen yhteisön” intressit, mikä yhteisö mainitaan RS:n johdanto-osassa. Syyttäjän rikosoikeudellisia tavoitteita tuskin voidaan irrottaa näistä laajemmista tavoitteista, sillä ICC on YK:n ja näin kansainvälisen yhteisön projekti. Tätä yhteisö on ymmärrettävissä moderniksi oikeusvaltiollisuutta ja ihmisoikeuksia painottavaksi yhteisöksi, jonka oikeudenmukaisuuskäsitystä, moraalista arvomaailmaa ja rauhaa rakentavia tavoitteita ICC heijastaa.<sup>88</sup> Toteuttaessaan rikosoikeudellisia tavoitteitaan syyttäjä samalla toimii kansainvälisen yhteisön intressissä.

Syyttäjän toimenkuvaan kuuluu siis jonkinlainen kansainvälisen poliittisen ilmapiirin tunnistaminen tehdessään päätöksiä tutkintojen aloittamisesta ja syyttämisestä. Valtion johdossa olevan diktaattorin mahdollisesti ollessa lähes universaalisti tunnistettu rikolliseksi kansainvälisen oikeuden alla syyttäjän on luonnollisesti helpompi toimia kuin tilanteessa, jossa mielipiteet ovat jakautuneet. Syyttäjän on olennaisesti vaikeampi toimia tehdessään päätöksiä oma-aloitteisesti kuin silloin, jos valtio itse tai turvallisuusneuvosto on tehnyt aloitteen tutkintojen käynnistämiseksi. Näissä tilanteissa syyttäjälle on jo varmistunut se, että hänen toiminnalleen on lähtökohtaisesti riittävästi tukea.

ICC:n ja syyttäjän intresseihin kuuluu sellaisten ratkaisujen tekeminen, jotka lujittavat tuomioistuimen legitimitettä ja arvovaltaa kansainvälisenä tuomioistuimena.<sup>89</sup> Tämä tavoite oletettavasti täytyy, kun tuomioistuin menestyksekkäästi tuomitsee rikollisia tavoitteidensa mukaisesti. Toisaalta imagon vahingoittamisen välttäminen saattaa joissain tilanteissa edellyttää, että syyttäjä laskelmoi poliittisesti ja pragmaattisesti sen sijaan, että vain suoraviivaisesti ja järkähämättä ajaisi syytettä. Näkökulmasta riippuen nämä tilanteet voidaan nähdä oikeina, kansainvälistä vakautta ja yhteiskunnan kehitystä edistävinä ratkaisuina, tai syyttäjän epäonnistumisena ja kompromissina oikeudellisista ideaaleista, rikollisten päästämisenä pätkästä.

Tutkielmassa tunnistetaan kaksi keskeistä syytä syyttäjän poliittisiin ja pragmaattisiin valintoihin. Toinen niistä liittyy intressiin tutkintojen käytännön onnistumisesta. Tässä keskeistä on ICC lähes täydellinen riippuvuus valtioiden yhteistyöstä tutkintojen suorittamisessa. Jos tutkintojen kohdevaltio ei suostu edesauttamaan tutkintoja ja avustamaan niissä, ICC lamaantuu. Tästä syntyy se ongelmallinen lähtökohta, että syyttäjän kannattaa olla hyvää pataa valtion

---

<sup>88</sup> Kersten, Mark: In the ICC’s interest: Between ”Pragmatism” and ”Idealism”, 2013

<sup>89</sup> Kersten, Mark: In the ICC’s interest: Between ”Pragmatism” and ”Idealism”, 2013

hallituksen kanssa, vaikka epäilisi samaisen hallituksen jäseniä vakavista rikoksista, ja näin tutkintojen puolueettomuus voidaan kyseenalaistaa.

Toinen valinta liittyy keskusteluun oikeuden ja rauhan suhteesta. Ongelma tässä on, voiko syyttäjän toiminta jollakin tavoin haitata konfliktin ratkaisua, rauhan aikaansaamista ja uhrien hyvinvointia? Esimerkiksi uhrien etu ja syyttäjän rikosoikeudelliset tavoitteet eivät välttämättä ole aina yhteneviä. Ideaalina luonnollisesti on, että nämä tavoitteet toteutuvat samanaikaisesti. Rauhan ja oikeuden suhde ei ole ongelmallinen, mikäli oikeuden ja rauhan tavoitteet yhtenevät. RS selkeästi asettaa oikeuden ja rauhan toisiaan tukeviksi ja edellyttäviksi. Nykyinen pääsyyttäjä Fatou myös korostaa oikeuden merkitystä kestävän rauhan saavuttamisen kannalta.<sup>90</sup> Ne voivat kuitenkin joutua vastakkain silloin, kun syyttämispäätöksillä voi olla haitallisia seurauksia konfliktin keskellä eläville.<sup>91</sup> Näissä tilanteissa syyttäjän ehkä tulisi jopa luopua syyttämisestä, vaikka se tarkoittaisi todennäköisesti syyllisen rankaisemattomuutta. Ristiriitatilanteessa suoraviivainen kansainvälisen oikeuden tavoitteiden toteuttaminen ei välttämättä nouse arvokkaimmaksi tavoitteeksi kaikissa tilanteissa, vaan rauhan saavuttaminen ja uhrien turvallisuus.

Tärkeitä intressitahoja ovat valtiot ja YK:n turvallisuusneuvosto, jotka molemmat voivat osoittaa tilanteita ICC:lle. ICC on riippuvainen valtioiden ja turvallisuusneuvoston yhteistyöstä tutkinnan toteuttamisessa ja syytetyiden pidättämisessä, joten näiden ja ICC:n omat intressit kietoutuvat helposti yhteen. Tapauksen osoittaneen maan tarjous yhteistyöstä voi olla myös houkutus syyttää henkilöitä, jotka saadaan pidätetyksi ja joita vastaan saadaan valtion avustuksella kerättyä todistusaineistoa. Tällöin esimerkiksi kapinallistahon syyttäminen olisi ensimmäinen vaihtoehto. Toisaalta valtioiden ja turvallisuusneuvoston poliittinen vaikutus kansainväliseen rikosoikeuteen ei ole uutta. ICC:tä edeltäneet tuomioistuimet voidaan nähdä myös kansainvälisen yhteisön poliittisina välineinä vaikuttaa konfliktien selvittämiseen. Niiden luominen ja toimiminen oli myös hyvin riippuvainen maiden hallintojen ja turvallisuusneuvoston poliittisesta tahdosta.<sup>92</sup>

Oma ongelmansa on, miten valtion ja turvallisuusneuvoston tahto tosiasiallisesti vaikuttaa syyttäjän harkintaan. Tällaisen vaikutuksen arviointi on spekulatiivista, mutta syyttäjä ei kuitenkaan ole koskaan valtion tai turvallisuusneuvoston osoittaessa tapauksen aloittanut tutkintoja näiden tahojen näkemysten vastaisesti, joskaan ei ole nimenomaisesti poissulkenut mahdollisuutta

---

<sup>90</sup> Fatou, *International Justice and Diplomacy*, 2013

<sup>91</sup> Kastner 2011, s. 134

<sup>92</sup> Kastner 2011, s. 12

tutkia myös valtionjohdon mahdollisia rikoksia tai turvallisuusneuvoston kannan vastaisesti.<sup>93</sup> Valtion tai turvallisuusneuvoston osoittaessa tapauksen syyttäjän on ilmeisen vaikeaa poliittisista ja pragmaattisista syistä syyttää tapauksen osoittaneen tahon ”puolella” olevia henkilöitä. Tämä kuitenkin altistaa syyttäjän arvostelulle.

#### **4.2 ICC:hen kohdistettu arvostelu**

ICC:ssä ovat yhdistyneet kansainvälisen yhteisön suuret odotukset ja syvä epäluulo. Alun optimismin jälkeen ICC:n taival tähän asti ei ole ollut aivan odotusten mukainen. Tuomioistuin on kohdannut monia vaikeuksia tutkintojen aloittamisessa ja suorittamisessa sekä tuomioiden aikaansaamisessa saaden osakseen voimakasta arvostelua usealta taholta toimintatavoistaan.

Tutkielmassa on todettu ICC:n syyttäjän harkintavalta hyvin vapaaksi ja toisaalta se, että laajalle harkintavallalle voidaan sinänsä löytää perusteet RS:stä. Harkintavallan mahdollisia rajoja on vaikea määrittää muuten kuin tarkastelemalla ICC:hen kohdistettua arvostelua. Kritiikki voi antaa syyttäjälle selkoa siitä, minkälaisista päätöksistä tämän tulisi pidättäytyä. Kansainvälisen rikosoikeuden kontekstissa syyttäjän on harkittava tarkkaan, milloin määrätietoisesti panostaa tutkintoihin ja ajaa syytettä tavoitellen rikosoikeudellisesti RS:n mukaista tulosta eli tuomiota, ja milloin on parempi löysätä otetta poliittisista ja pragmaattisista syistä. Tämä päätös ei ole helppo, sillä molemmat lähestymistavat altistavat syyttäjän arvostelulle.

Arvostelu voidaan karkeasti jakaa kolmeen tyyppiin tai voimakkuusasteeseen. Ensinnäkin tuomioistuinta on kritisoitu yleisestä tehottomuudesta liittyen tuomioiden vähäisyyteen ja tutkintojen epäonnistumiseen. Toinen kritiikki menee syvemmälle; siinä esimerkiksi syyttäjän harkinnan poliittinen ulottuvuus problematisoidaan. Tämä tutkielma keskittyy juuri tällaiseen problematisointiin. Kolmanneksi koko tuomioistuin asetetaan perustavanlaatuisesti kyseenalaiseksi. Syyttäjän toimintaa väitetään niin poliittiseksi, että koko tuomioistuin menettää uskottavuutensa ja oikeutuksensa.

Ensimmäisen asteen arvostelu on siinä mielessä eri luontoista, että siinä suhtautuminen ICC:n toimintaan on kuitenkin periaatteen tasolla positiivista. Taustalla vaikuttaa toivomus siitä, että rikolliset saataisiin tehokkaasti syytteeseen sen sijaan, että heidät vapautettaisiin. ICC on vapauttanut syytteistä enemmän epäiltyjä kuin se on tuominnut. Syyttäjä on myös usein lopettanut

---

<sup>93</sup> Kersten, Mark: In the ICC's interest: Between "Pragmatism" and "Idealism", 2013

tutkinnan, usein syynä on ollut todistusaineiston heikkous, mikä kertoo tutkinnan suorittamisen vaikeudesta.<sup>94</sup> Viime aikoina esimerkiksi kongolaisen varapresidentin Jean-Pierre Bemban 18-vuoden tuomion kumoaminen vuonna 2018 ja Norsunluurannikon entisen presidentin Laurent Gbagon vapauttaminen syytteistä vuonna 2019, molemmat todistusaineiston puutteisiin liittyen, ovat olleet takaiskuja syyttäjän toimistolle.

Syyttäjä Bensoudan toimenkuvaan näyttää kuuluvan jatkuva vakuuttelu siitä, että tuomioistuimen toiminta on joka tapauksessa arvokasta. Bensouda on todennut, että syyttäjän haasteet liittyvät tapausten monimutkaisuuteen, poliittisen ilmapiirin vaihtelevuuteen ja resurssien ja yhteistyön puutteeseen yhdistettynä tuomioistuimen korkeisiin tavoitteisiin ja laillisuuden vaatimuksiin. Bensoudan näkemyksen mukaan tuomioistuin kuitenkin ottaa jatkuvasti määrätietoisia askelia eteenpäin rankaisemattomuuden poistamisessa, totuuden etsimisessä ja uhrien oikeuksien edistämisessä.<sup>95</sup>

Toisen asteen kritiikissä syyttäjän valinnat asetetaan laajemmin kriittisen tarkastelun alle. Problematisoinnin ydin on siinä, millä tavalla tilanteisiin liittyvä poliittinen ja pragmaattinen realiteetti vaikuttaa ICC:n syyttäjän harkintaan. Poliittisesti arkaluontoiset ja epävarmat päätökset voivat murentaa tuomioistuimen asemaa. ICC:n toimintaa on tarkasteltu ja kritisoitu etenkin konfliktien ratkaisun ja rauhan saavuttamisen näkökulmasta.

Rikosoikeudellisia tavoitteita painottavan näkökulman mukaan syyttäjän harkinnan tulisi ihanneellisesti perustua objektiiviseen ja politiikasta mahdollisimman irralliseen harkintaan siitä, täytyykö rikoksen tunnusmerkistö. ICC toimii kuitenkin jo jatkuvien konfliktien aikana, lisäten itsensä poliittiseen keitokseen. Syyttäjä valitessaan syytettävät konfliktin osapuolista samalla ottaa kantaa siihen, kumpi osapuoli toimii väärin tarkoituksiperin, vaikka tämä ei olisi varsinainen tarkoitus. ICC:tä voidaan kritisoida jonkin konfliktin osapuolen intressien edistämisestä ja rauhanprosessin hankaloittamisesta.

Syyttäjällä on kaksi vaihtoehtoa, joko jättäytyä passiiviseksi tilanteen tai sen osan suhteen tai ajaa aktiivisesti tutkintaa. Kummassakaan vaihtoehdossa syyttäjä ei vältty kritiikiltä, että olisi käyttänyt harkintavaltaansa väärällä tavalla. Syyttäjä ei voi jättäytyä passiiviseksi, sillä

---

<sup>94</sup> McDermott, Yvonne: Gbagbo's acquittal isn't bad for the ICC. But problems around evidence remain, The Conversation 2019, luettu 18.7.2019 <http://theconversation.com/gbagbos-acquittal-isnt-bad-for-the-icc-but-problems-around-evidence-remain-110364>

<sup>95</sup> ICC, OTP: Commemoration of the 20th anniversary of the adoption of the Rome Statute of the International Criminal Court 2018

epäiltyjen saattaminen oikeuden eteen ja tapausten menestyksekkäs loppuunsaattaminen on tuomioistuimen olennainen tehtävä. Mikäli syyttäjä jättäytyy passiiviseksi, voi vaikuttaa siltä, että syyttäjä on poliittisen paineen alla valinnut turvallisen vaihtoehdon oikeudenmukaisuuden kustannuksella tai toiminut puolueellisesti. Esimerkiksi Ugandan, Libyan ja Norsunluurannikon tapauksissa ICC:tä on arvosteltu yleisesti puolueellisesta ja yksipuolisesta syyttämisestä sen keskittyessä vain toisen osapuolen rikoksiin.<sup>96</sup>

Toisaalta syyttäjän varovaisuus voi kertoa siitä, että syyttäjä ei tee päätöksiään kansainvälisen paineen alla, vaan soveltaa syyttömyysolettamaa ja arvioi todistusaineistoa objektiivisesti.<sup>97</sup> Rikosoikeudellisen ideaalin toteuttaminen ei tarkoita vain syytettyjen tuomitsemista, mutta myös syyttömien vapauttamista ja syytettyjen oikeuksien huomioimista sekä rikosoikeudellisten periaatteiden, etenkin laillisuusperiaatteen ja syyttömyysolettaman painottamista.

Kansainvälisen rikosoikeuden ongelmiin kuuluu jonkinasteinen koherenssin puute,<sup>98</sup> mistä aiheutuu myös ongelmia laillisuusperiaatteen noudattamisessa verrattuna kansalliseen oikeuteen. Vaikka RS kodifioi kansainvälistä rikosoikeutta, se jää hyvin väljäksi ja tulkinnanvaraiseksi säädökseksi. Se on luonteeltaan eräänlainen kompromissi common law ja civil law -maiden oikeusjärjestelmien välillä ja eri valtioiden erilaisten ja kiisteltyjen näkemysten välillä. Erilaisia oikeusjärjestelmiä edustavien valtioiden laatima, välillä kiivaiden neuvottelujen kohteena ollut säädös ei voi saada optimaalista koherenssia. Laillisuusperiaatteen ohella syyttömyysolettama korostuu kansainvälisessä rikosoikeudessa. Syyttömyysolettama on myös RS:ään omaksuttu periaate.<sup>99</sup> Vaikka syytteiden kaatuminen todistusaineiston puutteeseen ja heikkouteen onkin kipupiste ICC:lle, toiminta näyttäytyy kuitenkin syyttömyysolettaman mukaisena.

ICC ei voi tuomiota tiettyjä yksilöitä, jos syyttömyydestä on varteenotettava epäily, vaikka olisi selvää, että tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvia vakavia rikoksia olisi tehty ja kansainvälinen yhteisö haluasi syylliset vastuuseen. Näin passiivisuus ja syytteiden kaatuminen ei välttämättä viesti tehottomuudesta eikä puolueellisuudesta vaan siitä, että tuomioistuin oikein painottaa keskeisiä rikosoikeudellisia periaatteita.

---

<sup>96</sup> Kersten, Mark: In the ICC's interest: Between "Pragmatism" and "Idealism", 2013

<sup>97</sup> McDermott, Yvonne: Gbagbo's acquittal isn't bad for the ICC. But problems around evidence remain, The Conversation 2019, luettu 18.7.2019 <http://theconversation.com/gbagbos-acquittal-isnt-bad-for-the-icc-but-problems-around-evidence-remain-110364>

<sup>98</sup> Bassiouni 2012, s. 1

<sup>99</sup> Kastner 2011, s. 156

Ajaessaan aktiivisesti syytettä syyttäjää voi kohdata arvostelua konfliktien ratkaisemisen vaikeuttamisesta. Tällöin syyttäjän väitetään muodollisesti jahtaavan ideaaleja käytännön kustannuksella jättäessään konfliktien runtelemien yhteiskuntien todellisuuden tarpeeksi huomioimatta.<sup>100</sup> Kansainvälisen oikeuden jakamisella ei välttämättä ole positiivista vaikutusta konfliktien ratkaisemiseen. Esimerkiksi Ugandan ja Sudanin tilanteiden kehitys ICC:n mukaantulon jälkeen ei ole ollut ilmiselvä menestys, vaikkakaan ICC:n konkreettisia negatiivisia tai positiivisia vaikutuksia, jos niitä on ollut, on vaikea näyttää toteen. Sudanin Presidentti Bashier pysyi vallassa vuoteen 2019 ICC:n pidätysmääräyksestä huolimatta, ja Ugandassa kapinointi jatkuu edelleen yhden kapinallisjohtajan ollessa pidätettynä ICC:ssä ja muiden vapaalla jalalla.<sup>101</sup>

Ugandan tilanne on esimerkki tilanteesta, jossa valtio on osoittanut tilanteen ICC:lle. Ugandan hallitus on vuodesta 1986 alkaen taistellut Herran vastarinta-armeijan kapinallisia vastaan konfliktissa, joka jatkuu vaihtelevalla intensiteetillä nykypäivään. Oikeudenkäynti Haagissa kapinallisjohtajaa Dominic Ongwenia vastaan jatkuu edelleen. Ensimmäisenä maana Uganda osoitti tilanteen ICC:lle vuonna 2003. Ugandan agenda sen osoittaessa tapauksen vaikutti myös poliittiselta; se halusi kansainvälisen yhteisön tuekseen, jotta voisi painostaa kapinallisjohtajia.<sup>102</sup>

ICC:n tutkinnan tasapuolisuus on kyseenalaistettu sen vuoksi, että esimerkiksi Ugandassa ICC nojasi pitkälti Ugandan hallituksen apuun tutkinnan suorittamisessa, ja näin jätti tutkimatta Ugandan hallituksen mahdollisesti tekemiä rikoksia. Human Rights Watchin mukaan monien ugandalaisten mielestä ICC on pettänyt monet konfliktin väkivaltaisuuksien uhrin jättäessään Ugandan hallituksen rikokset tutkimatta.<sup>103</sup> Vain kapinallisjohtajien syyttäminen antoi joillekin vaikutelman siitä, että ICC toimi vain Ugandan presidentti Musevenin poliittisena pelinappulana.<sup>104</sup>

Libyan ja Sudanin tilanteissa turvallisuusneuvosto on osoittanut tapauksen ICC:lle. Turvallisuusneuvoston osoittaessa Libyan Gaddafin tapauksen ICC:lle se ryhtyi toimiin nopeasti ja antoi pidättämismääräyksen Gaddafista ja hänen lähipiiristään, asettuen kapinallisten puolelle. Vaikka syyttäjää ei ole velvoitettu toimimaan turvallisuusneuvoston tahdon mukaisesti, se kuitenkin on asettunut sen kannalle niinä kahtena kertana, kun turvallisuusneuvosto on osoittanut

---

<sup>100</sup> Greenawalt 2007, s. 586

<sup>101</sup> Kastner 2011, s. 155

<sup>102</sup> Kastner 2011, s. 46

<sup>103</sup> Kastner 2011, s. 86

<sup>104</sup> Kastner 2011, s. 113

tapauksia sille.<sup>105</sup> Tällöin syyttäjä voi vaikuttaa puolueelliselta harkinnassaan.<sup>106</sup> Onhan mahdollista, että esimerkiksi valtion sisäisessä konfliktissa rikoksiin syyllistyvät myös valtion virkamiehet samanaikaisesti oppositiovoimien kanssa tai sijasta.<sup>107</sup>

Libyan lisäksi Sudanin tilanteessa Darfurissa turvallisuusneuvosto teki aloitteen.<sup>108</sup> Sudanissa ICC:n haasteena on ollut näyttää, että se on todella puolueeton kansainvälisen oikeudenmukaisuuden edistäjä, eikä vain länsivaltioiden ja turvallisuusneuvoston poliittisen strategian toteuttaja painostaessaan Sudanin islamistista hallintoa.<sup>109</sup> Sudanissa sisällissota alkoi vuonna 2003, kun erinäiset kapinallisliikkeet alkoivat taistelun Etelä-Sudanin hallitusta vastaan. Sodassa on arvioitu kuolleen lähes 400 000 ihmistä. Turvallisuusneuvoston esitystä tilanteen osoittamisesta ICC:lle vastaan ei annettu ääniä.<sup>110</sup> Turvallisuusneuvoston ollessa poliittinen elin sen motivaatiot Sudanin tilanteen osoittamisessa ICC:lle liittyvät poliittiseen vaikuttamiseen. Turvallisuusneuvosto voi ICC:n kautta painostaa konfliktin avainhenkilöitä, Sudanissa etenkin presidenttiä ja varapresidenttiä ja sitä kautta vaikuttaa konfliktin kehitykseen.<sup>111</sup>

Jos nämä tavoitteet ovat yhtenevät ICC:n oikeudellisten tavoitteiden kanssa, niiden poliittinen luonne ei sinänsä ole problemaattinen syyttäjän kannalta. ICC on myötäillyt turvallisuusneuvoston kantaa ja antanut tähän mennessä useita pidätysmääräyksiä Sudanin hallitusta, esimerkiksi presidenttiä ja varapresidenttiä vastaan tilanteessa, joissa näiden sodankäynnin menetelmät ovat olleet kansainvälisesti tuomittuja.<sup>112</sup> Epäillyt koskevat rikoksia ihmisyyttä vastaan, sotarikoksia ja kansanmurhaa. ICC:n tutkinta Sudanissa on jatkuvaa, mutta yhteistyöongelmat ovat osoittautuneet suuriksi esteiksi edistymiselle. ICC ei ole saanut syytettyjä pidätetyiksi, sillä turvallisuusneuvoston ja ICC:n jäsenmaiden toimet ovat olleet riittämättömiä.<sup>113</sup> Tämä ilmentää sitä, että syyttäjälle helpoin tie on valtion valmius yhteistyöhön. Muut valtiot taas eivät välttämättä ole valmiit pakottamaan yhteistyöhalutonta valtiota yhteistyöhön.

---

<sup>105</sup> S/RES/1593, S/RES/1970

<sup>106</sup> Kastner 2011, s. 85

<sup>107</sup> Struett, M. J, 2008, s.2

<sup>108</sup> S/RES/1593

<sup>109</sup> Kastner 2011, s. 114

<sup>110</sup> Coalition for the International Criminal Court, Sudan, luettu 18.7.2019 <http://www.coalition-fortheicc.org/country/sudan>

<sup>111</sup> Kastner 2011, s. 57

<sup>112</sup> Kastner 2011, s. 97

<sup>113</sup> Coalition for the International Criminal Court, Sudan, luettu 18.7.2019 <http://www.coalition-fortheicc.org/country/sudan>

Syyttäjä on siis ottanut turvallisuusneuvoston tai valtion kannan; tosin syyttäjä ei ole nimenomaisesti poissulkenut muiden tahojen syyttämistä. Ugandan itse osoittaessa tilanteen ICC pystyi luottamaan valtion yhteistyöhalukkuuteen, millä voidaan otaksua olleen suuri painoarvo päätöksen teossa. Sudan taas kieltäytyi kaikesta yhteistyöstä ICC:n kanssa.<sup>114</sup> Syyttäjän virallisenä lähtökohtana on se, että tapauksia tarkastellaan kokonaisuutena siitä huolimatta, mikä taho on osoittanut sen. Ugandan osoittaessa tilanteen ICC:lle syyttäjä näin pystyi ensikädeltä välttämään poliittiselta vaikuttavat ratkaisut toteamalla, että tutkinta kattaa Ugandan tilanteeseen mahdollisesti liittyvät rikokset kokonaisuudessaan, eikä ole rajoitettu vain kapinallisiin, näin ollen puolueeton.<sup>115</sup> Tutkinta kuitenkin lopulta koski vain kapinallisia.

Ehkä vahvin syy tutkinnan rajaamisesta poliittisesti vähemmän riskialttiilla tavalla ainakin tutkinnan alussa on pragmaattinen, sillä epäilyn ja tutkinnan kohdistaminen valtiojohtoon valtion osoittaessa tapauksen syyttäjälle voisi johtaa tutkinnan dramaattiseen vaikeutumiseen valtion yhteistyöhaluttomuuden vuoksi. Turvallisuusneuvoston osoittaessa tapauksen tutkinnan vaikeudet korostuvat, sillä tutkinnan kohteeksi pakotettu valtio ei välttämättä ole lainkaan valmis yhteistyöhön. Näissä tapauksissa syyttäjällä on kuitenkin ainakin periaatteessa turvallisuusneuvoston tuki ja valmius toimenpiteisiin.

ICC:n apulaissyyttäjä James Stewart on todennut seuraavasti syyttäjän toimintaperiaatteista:

*”Syyttäjä, esimerkiksi Norsunluurannikon tapauksessa, on aina tehnyt selväksi halunsa ottaa huomioon konfliktin kaikki osapuolet. Aina ei kuitenkaan voi tehdä kaikkea samalla kertaa. Täytyy tehdä valinta toiminnan tai lamautumisen välillä ja pragmaattisuuden ja ideaalien välillä. Mielestäni jos valitaan käytännön toiminta, siitä ei pitäisi seurata kritiikkiä. Lopulta kuitenkin historia kertoo meille sen, onko syyttäjä toiminut asianmukaisesti.”*<sup>116</sup>

Apulaissyyttäjän kommenttia voidaan analysoida siten, että syyttäjä parhaassa tapauksessa pystyy jättämään osapuolen aseman konfliktissa huomiotta, mutta kuitenkin joskus käytännön tilanteen huomiotta jättäminen voi haitata syyttäjän toimintaa liiaksi. Syyttäjä saattaisi olla halukas tutkimaan molempien osapuolten rikoksia, mutta sen joutuessa tällaisen valintatilanteen

---

<sup>114</sup> Kastner 2011, s. 17

<sup>115</sup> ICC, OTP: Statement by the Chief Prosecutor on the Uganda Arrest Warrants, 2005 s.2

<sup>116</sup> James Stewart, Coalition for the International Criminal Court (CICC); Kersten, Mark: In the ICC’s interest: Between ”Pragmatism” and ”Idealism”, 2013



etteen konfliktin osapuolten välillä, ideaalin sivuuttaminen käytännön eduksi voi olla välttämättöntä, jotta tuomioistuimien ei jäisi konfliktien taustalla olevaksi pelkäksi oikeuden symboliksi, joka ei saa mitään konkreettista aikaan.<sup>117</sup> Näin syyttäjän päätös ei tarkoita sitä, että tämä suosisi jotakin konfliktin osapuolta poliittisista syistä, vaan taustalla ovat täysin tutkinnan käytännön onnistumiseen tähtäävät syyt. Vaarana kuitenkin on, että syyttäjän tällaisten valintojen vuoksi tutkintojen tasapuolisuus heikentyy jatkuvasti ja pysyvästi.

Syyttäjän toimien ajoitus on osa syyttäjän harkintaa. Syyttäjän toimien ajoitusta ei ole säännelty tarkemmin RS:ssä, ja syyttäjä voi aloittaa tutkinnan ennen konflikteja, niiden aikana tai niiden jälkeen. Konfliktien laantuessa syyttäjän harkinta muistuttaa eniten aikaisempia kansainvälisen rikosoikeuden tuomioistuinta; tällöin on muodostunut jonkinlainen voittajapuoli sekä kansainvälisen yhteisön mielipide ja narratiivi, jota syyttäjä voi myötäillä syyttämispäätöksillään. Yksinkertaisinta tämä varmasti on silloin, kun vakautuva valtio pyrkii aidosti salonkikelpoiseksi kansainvälisen yhteisön jäseneksi, omaksuen niitä keskeisiä arvoja ja tavoitteita, jotka on kirjattu RS:ssään.<sup>118</sup>

Tällainen asetelma oli selkeimmillään Nürnbergin oikeudenkäynneissä. Jugoslaviassa syytteet koskivat kolmea osapuolta, bosniakkeja, serbejä ja kroaatteja, syytösten kohdistuessa selkeästi voimakkaimmin kuitenkin serbeihin. Jugoslavian tilanteessa korostuu se, että kansainvälinen rikosoikeus ei voi olla vain irrallista yksilön vastuun syyttämistä, vaan syytettyjen valintaprosessi on sidottu myös poliittisiin päämääriin. Serbien rikosten vakavuuden huomiotta jättäminen syyttämispäätöksissä tuskin olisi saanut tuomioistuinta hyvään valoon kansainvälisen oikeudenmukaisuuden edistäjänä. Toisaalta ainoastaan serbien syyttäminen olisi vaikuttanut liian yksipuoliselta ratkaisulta. Syyttäjän toiminnan takana voidaan havaita pyrkimys maksimoida syyttämispäätösten neutraalisuus ja legitimitetti mahdollisimman monien silmissä.<sup>119</sup>

Konfliktin jatkuessa syyttäjän täytyy taas tehdä hankalampi päätös siitä, mitä konfliktin tahoa lähteä syyttämään. Tähän päätökseen sisältyy vähintäänkin implisiittinen kannanotto siitä, mikä taho toimii oikein tarkoituksellisesti ja mikä rikollisin, vaikka syyttäjä haluaisikin välttää tällaisia kannanottoja. Konflikti voi olla myös niin laajamittainen, että valtion oikeusjärjestelmä lakkaa toimimasta. Näissä tilanteissa syyttäjän harkittavana ei välttämättä ole se, ovatko kansalliset toimenpiteet rikollisten syytteeseen saattamiseksi riittäviä, sillä näitä kansallisia toimenpiteitä

---

<sup>117</sup> Kersten, Mark: In the ICC's interest: Between "Pragmatism" and "Idealism", 2013

<sup>118</sup> Greenawalt 2007, s. 648-649

<sup>119</sup> Greenawalt 2007, s. 648-649

ei välttämättä ole lainkaan. RS selvästi antaa syyttäjälle toimivallan syyttää näissä tilanteissa, mutta toinen asia on, tulisiko syyttäjän odottaa antaakseen ensin mahdollisuuden kansalliselle järjestelmälle selvittää tilanne omin keinoin.

Kolmannen asteen kritiikkiä ovat antaneet etenkin useat ICC:n tutkintojen intressivaltiot Afrikassa sekä suurvallat. Vahvimpien näkemysten mukaan ICC:hen sisäänrakennettu poliittisuus ei ole vain yksittäinen syyttäjän toimivaltaan liittyvä ongelma vaan syy vastustaa ICC:tä instituutiona kokonaisuudessaan siinä muodossa, missä se nyt on.<sup>120</sup> Kritiikin mukaan ICC on rakennettu tavalla, joka mahdollistaa syyttäjän liian poliittisen, epätasapuolisen ja mielivaltaisen toiminnan.

Ääriesimerkki ICC:n väitetystä poliittisesta harkinnasta on sen keskittyminen pääasiassa Afrikan maihin. Yhtä poikkeusta lukuun ottamatta kaikki ICC:n tapaukset ovat liittyneet Afrikan maihin, mikä on luonut kuvaa tuomioistuimesta, joka tekee poliittisesti värittyneitä päätöksiä. Nytemmin syyttäjä on tehnyt alustavia tutkintoja myös muualla kuin Afrikassa, kuten Burundissa Afganistanissa, Colombiassa, Irakissa, Gabonissa, Guineassa, Nigeriassa, Ukrainassa ja Palestiinassa. Varsinainen tutkinta on kuitenkin avattu vain yhdessä Afrikan ulkopuolisessa valtiossa, vuonna 2016 Georgiassa. Tässä mielessä Afrikan ulkopuoliset tapaukset todella loistavat poissaolollaan.

ICC sai varsin lämpimän vastaanoton sen syntyvuosina valtioilta ja kansalaisjärjestöiltä, jolloin myös monet Afrikan maat olivat aktiivisesti mukana perustamassa tuomioistuinta. Tilanteiden ja tapausten valinnan keskittyessä 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä vain afrikkalaisiin maihin, alkuinnostus alkoi laantua ja eräät Afrikan maat alkoivat kritisoida ICC:n toimintatapoja. Esimerkiksi Sudanin presidenttiin Omar Al-Bashir kohdistuneet, Darfurin konfliktiin liittyneet syytökset nähtiin ICC:n poliittisena toimintana ja syytökset länsimaisesta vallankäytöstä yltyivät. ICC:n toimintaa Sudanissa, joka ei ole ICC:hen osallinen, kritisoitiin myös Afrikan Unionion välittämän rauhanprosessin hankaloittamisesta.<sup>121</sup>

ICC:n Afrikkaan keskittyvää toimintaa on kärjistäen kutsuttu ”neo-kolonialismiksi”.<sup>122</sup> Neo-kolonialismi -kritiikki liittyy asetelmaan heikot, kehittyvät valtiot vastaan vahvat, teollistuneet (länsi)valtiot. Neo-kolonialismilla on tarkoitettu kolonialismin jälkeistä aikaa, jolloin entisten

---

<sup>120</sup> Greenawalt 2007, s. 587

<sup>121</sup> Schuerch 2017 s. 2-4

<sup>122</sup> Schuerch 2017 s. 1

siirtomaiden taloudellinen ja poliittinen riippuvuus länsivalloista jatkui. Nykyisin se tarkoittaa lähinnä heikon valtion hyväksikäyttöä erilaisia riippuvuussuhteita luomalla, kuten taloudellisten investointien kautta.<sup>123</sup> Syytösten taustalla on usko siihen, että entisillä siirtomaavalloilla on jatkuva intressi kontrolloida Afrikan maiden sisäisiä asioita.

ICC:hen liitettynä neo-kolonialismilla tarkoitetaan sitä, että ICC epätasapuolisesti ja väärin perustein jahtaa Afrikan valtioiden johtajia. Syytöksissä korostetaan, että ICC on laajalti jättäytynyt suurvaltojen intressejä koskevien konfliktien, kuten Irakin Syyrian and Afganistanin tapauksen ulkopuolelle, ja että vaikuttaa epätodennäköiseltä, että jonkin länsimaan johtajat joutuisivat syytteeseen ICC:ssä.

Pääasiallisena vasta-argumenttina syytöksille syyttäjän epätasapuolisuudesta on, että ICC:n tilanteet ovat suurelta osin Afrikan maiden oma-aloitteisesti osoittamia ICC:lle ja toisaalta yksinkertaisesti toimivallan puute selittää ICC:n toimimattomuutta. ICC:llä on myös toimivalta vain siihen osallisiin sopimusvaltioihin nähden, ellei turvallisuusneuvosto päätöksellään laajenna toimivaltaa, joten usein kyse on ollut yksinkertaisesti toimivallan puutteesta. Maat, joilla on vetomahdollisuus, voivat estää ICC:n toimivallan laajentamisen turvallisuusneuvoston kautta. Esimerkiksi Yhdysvaltojen ja Venäjän johtajiin ICC:n toimivalta ei suoraan ulotu, eikä myöskään ennen ICC:n perustamista tapahtuneisiin potentiaalsiin rikoksiin. Toisaalta, mikäli valtion kansalaiset tekevät toimivaltaan kuuluvia rikoksia ICC:hen osallisen valtion alueella, ICC:lle voi syntyä toimivalta syyttää myös näitä henkilöitä rikoksista.

ICC:n vaikutusvaltaa ei tulisi myöskään yliarvioida. ICC ei voi toimia täysin omatoimisesti, vaan se on toissijainen tuomioistuin, joka toimii tiiviissä yhteistyössä valtioiden kanssa. ICC:n syyttäjä on aloittanut omatoimisen tutkinnan vain kahdessa tilanteessa, Keniassa ja Georgiassa. Kahdessa tapauksessa, Darfurissa ja Libyassa, turvallisuusneuvosto osoitti tapaukset ICC:lle.<sup>124</sup> Näissä neljässä tapauksessa valtio on saattanut vastustaa ICC:n toimia, mutta muissa tapauksissa kyseessä on ollut valtion omatoiminen tarjous yhteistyöstä. Toisaalta nämä ICC:n integriteettiin ja puolueettomuuteen kohdistuvat syytökset syyttäjän on kuitenkin syytä ottaa vakavasti, sillä tuomioistuimen arvovalta perustuu pitkälti siihen, miltä sen toiminta näyttää

---

<sup>123</sup> Schuerch 2017, s.6

<sup>124</sup> Ochab, U. Ewelina: A Second Look at the International Criminal Court, Forbes 2017, luettu 18.7.2019  
<https://www.forbes.com/sites/ewelinaochab/2017/07/16/a-second-look-at-the-international-criminal-court/#6f009b752c7e>

ulkopuolisten silmissä. Tämä historia huomioiden ei ainakaan ole haitaksi, että nykyinen pääsyyttäjä Bensouda on gambialainen.

On myös esitetty, että ICC ”viisaasti” kohdistaa katseensa Afrikkaan sen sijaan, että toimisi poliittisesti kaikista arkaluontoisimmalla alueella, jossa suurvallat tai niiden erityiset intressit voisivat joutua vastakkain ICC:n päämäärien kanssa.<sup>125</sup> Toisaalta tällainen näkemys ei aivan istu oikeusvaltiollisen objektiivisuuden ja tasapuolisuuden kanssa. Afrikka vaikuttaa kuitenkin olevan selkeästi poliittisesti helpompi kohde syyttäjälle etenkin Afrikan valtioiden oman yhteistyöhalukkuuden vuoksi ja ehkä myös konfliktien luonteen vuoksi. Monissa tilanteissa on ollut jo lähtökohtaisesti hyvin selvää, että ICC:n toimivaltaan kuuluvia rikoksia on laajamittaisesti tehty, vaikka yksittäisten henkilöiden vastuun toteaminen on lopulta osoittautunut hankalaksi.

ICC:n alkuvuosien jälkeen syyttäjä on kuitenkin entistä aktiivisemmin kohdistanut katseensa myös Afrikan ulkopuolelle, tosin vain alustavien tutkintojen tasolla. Esimerkiksi Afganistanissa ICC on suorittanut alustavia tutkintoja noin kymmenen vuoden ajan, mikä ei ole kuitenkaan johtanut syyttäjän toivomiin tuloksiin. Vaikka tutkintojen suuntaaminen Afrikan ulkopuolelle voikin vahvistaa kuvaa ICC:n tasapuolisuudesta ja tehokkuudesta, tutkintojen tuloksettomuus taas heikentää sitä. Syyttäjän liikkuminen mukavuusalueensa, jos sitä voi siksi kutsua, ulkopuolella vaikuttaa johtavan vain uusiin hankaluuksiin.

Yhdysvaltain ulkoministeri on esittänyt ICC:lle uhkauksia pakotteista ICC:n toimihenkilöitä kohtaan liittyen Afganistanin sotaan ja tutkintoihin Yhdysvaltojen sotilasjoukkojen rikoksista, joita rikoksia epäillään tehdyn alkaen vuodesta 2003. Yhdysvallat on peruuttanut nykyisen syyttäjän Fatou Bensoudan viisumin huhtikuussa 2019, sillä tämä on aktiivisesti ajanut tutkinnan avaamista Yhdysvaltojen sotarikoksista ja rikoksista ihmisyyttä vastaan Afganistanissa. Epäilyt rikokset sisältävät mm. kidutusta ja muuta julmaa kohtelua sotilaiden ja CIA:n toimesta. ICC:n esitutkintajaosto on kuitenkin torjunut Bensoudan pyynnön tutkinnan avaamisesta, mikä osoittaa syyttäjän harkintavallan rajat ja sen, että syyttäjän ja tuomareiden käsitykset eivät aina ole yhteneviä.<sup>126</sup>

---

<sup>125</sup> Schuerch 2017, s. 4-5

<sup>126</sup> Shah, Paras: U.S. Imposes Visa Ban on International Criminal Court Prosecutor, Lawfare 2019, luettu 18.7.2019 <https://www.lawfareblog.com/us-imposes-visa-ban-international-criminal-court-prosecutor>

Syyttäjän mukaan ICC:n toimivallan edellytykset täyttyivät Afganistanissa, mutta esitutkintajaoston mukaan liian pitkä aika on kulunut tutkinnan aloittamisen ja rikosten välillä, mikä vaikeuttaisi todisteiden keräämistä ja säilyttämistä. Perusteena tutkinnan torjumiselle oli etenkin RS:n 53 artiklassa säädetty tulkinnanvarainen ”oikeudenmukaisuuden vaatimukset”, jolla perusteella tutkintaa ei tarvitse avata, jos oikeudenmukaisuus ei vaadi tutkintaa, ottaen huomioon rikoksen törkeys ja uhrien etu. Esitutkintajaosto tarkoitti tällä tässä yhteydessä poliittisen tilanteen muuttumista Afganistanissa ja muissa valtioissa sitten epäiltyjen rikosten tapahtumisen, sekä poliittisen tilanteen yleistä monimutkaisuutta ja jatkuvaa tulehtuneisuutta, mikä vaikeuttaisi yhteistyötä tutkinnoissa ja epäiltyjen pidättämisessä. Esitutkintajaosto viittasi myös tutkin-tojen vaatimaan suureen resurssimäärään ja ICC:n rajalliseen budjettiin, jolloin tutkinnan avaamisen Afganistanissa todettiin haittaavan syyttäjän toimintaa muissa tilanteissa.<sup>127</sup>

Esitutkintajaoston päätöksen perustelut voidaan kyseenalaistaa samalla tavalla kuin syyttäjänkin, sillä esitutkintajaostolla on perusteluihin käytössä samat artiklat ja perusteet kuin syyttäjälläkin. Se, että Yhdysvalloille myönteinen päätös tuli pian Yhdysvaltojen esittämien uhkausten jälkeen, ei saata ICC erityisen hyvään valoon, sillä epäily herää poliittisen painostuksen vaikutuksesta päätöksentekoon. Myös esitutkintajaoston selostusta oikeudenmukaisuuden vaatimuksista voidaan kritisoida. Kansainvälisen oikeuden professori Dov Jacobsin mukaan päätöksen perustelujen seurauksena vaikuttaa siltä, että maiden kannattaa protestoida mahdollisimman paljon tutkinnan aloittamista, jolloin ICC näkisi tilanteen liian arkaluontoisena ja hankalana tutkinnan avaamiselle. Esitutkintajaosto vaikuttaa myös painottavan resurssien riittävyyttä ja tutkinnan helppoutta tavalla, joka hyödyttää vastahakoisia valtioita ja voi olla ristiriidassa rikosoikeudellisten tavoitteiden kanssa.<sup>128</sup> Näin esitutkintajaosto vaikuttaa rajaavan syyttäjän toimivaltaa voimakkaasti, vaikka syyttäjän näkemyksen mukaan ICC:n toimivallalle ja tutkinnan avaamiselle olisikin selvät edellytykset.

ICC:tä perustettaessa syyttäjän itsenäinen harkintavallan käyttö ja sen rajat ovat olleet kiistelyn ja arvostelun kohde. Toisaalta syyttäjän harkintavaltaa haluttiin rajata kytkemällä se tiiviimmin poliittisiin toimijoihin, kuten valtioihin ja YK:n turvallisuusneuvostoon. Vastakkaisen

---

<sup>127</sup> Shah, Paras: U.S. Imposes Visa Ban on International Criminal Court Prosecutor, Lawfare 2019, luettu 18.7.2019 <https://www.lawfareblog.com/us-imposes-visa-ban-international-criminal-court-prosecutor>

<sup>128</sup> Jacobs, Dov: ICC Pre-Trial Chamber rejects OTP request to open an investigation in Afghanistan: some preliminary thoughts on an ultra vires decision, Spreading the Jam 2019, luettu 19.7.2019 <https://dovjacobs.com/2019/04/12/icc-pre-trial-chamber-rejects-otp-request-to-open-an-investigation-in-afghanistan-some-preliminary-thoughts-on-an-ultra-vires-decision/>

näkemyksen mukaan tällaisen tiiviin poliittisen kytkennän on itsessään nähty murentavan ICC:n uskottavuutta.

Yhdysvallat on toisaalta ottanut osaa vahvasti ICC:n juridisen perustan luomiseen, toisaalta arvostellut ICC:n ja sen syyttäjän toimintaa perustavanlaatuisesti. Yhdysvallat on alusta asti painottanut, että kansainvälisen rikostuomioistuimen tulee olla selkeästi poliittisista vaikutuksista vapaa. Yhdysvallat ajoi syyttäjän harkintavallan liittämistä tiiviisti turvallisuusneuvoston aloitteisiin ICC:n perustamisvaiheessa valtioiden neuvotteluissa, missä syyttäjän itsenäisyys oli kiistanalainen kysymys. Se näki juuri itsenäisen syyttäjän olevan kutsu käyttää poliittista harkintaa.<sup>129</sup> Kritiikin mukaan syyttäjänlaitos ei voi myöskään olla oikea taho päättämään siitä, millä metodein valtion tulee siirtyä konfliktista rauhaan. Tämä valinta kuluu valtiolle itselleen.<sup>130</sup>

ICC:n perussäännön luonnosversiossa vuodelta 1994 kaavailtiin syyttäjän harkintavallan tiiviimpää kytkemistä turvallisuusneuvostoon ja valtioiden aloitteeseen. Tällöin turvallisuusneuvosto, missä Yhdysvalloilla on vetomahdollisuus, olisi päättänyt tutkinnan aloittamisesta, eikä syyttäjällä olisi ollut omatoimista toimivaltaa siihen. Kiinteä suhde turvallisuusneuvostoon merkitsisi valtioiden vaikutusvallan kasvua suhteessa ICC:hen. Turvallisuusneuvostolla on historiallisesti ollut merkittävä asema kansainvälisessä rikosoikeudessa, kun Jugoslavia-tuomioistuim ja Ruanda-tuomioistuin perustettiin turvallisuusneuvoston päätöksillä. Turvallisuusneuvosto olisi toiminut tällöin ICC:n syyttäjän poliittisena valvojana, mikä Yhdysvaltain näkemyksen mukaan vähentäisi väärinkäytön mahdollisuuksia. Toisaalta ICC:n toiminta olisi tällöin kytketty poliittiseen instituutioon, mikä olisi osaltaan vahingoittanut kuvaa ICC:n itsenäisyydestä. Voidaankin todeta, että Yhdysvaltain näkemyksen noudattaminen olisi selkeästi vähentänyt syyttäjän itsenäisyyttä ja tehnyt ICC:stä virallisesti poliittisen instituution.

Lopulta Yhdysvaltain näkemystä syyttäjän asemasta ei omaksuttu. Ajatus huomattavasti laajemmasta syyttäjän itsenäisyydestä sai runsaasti kannatusta sopimusvaltioiden keskuudessa. Turvallisuusneuvostossa pysyvät jäsenet omaavat vetomahdollisuuden ja näin voivat käyttää valtaa, mikä selittää osaltaan muiden valtioiden haluttomuutta kytkeä ICC turvallisuusneuvostoon. Ajatuksena oli myös vahvistaa kuvaa ICC:n itsenäisyydestä poliittisista instituutioista, sillä tiiviin kytköksen turvallisuusneuvostoon nähtiin alentavan ICC:n uskottavuutta ja asemaa

---

<sup>129</sup> Greenawalt 2007, s. 593

<sup>130</sup> Undersecretary of State for Political Affairs Marc Grossman at CSIS May 6, 2002

kansainvälisenä oikeudellisena toimijana. Myös kansalaisjärjestöt osallistuivat RS:n neuvotteluihin. Ihmisoikeusjärjestöt, kuten Amnesty International, etenkin painottivat, että ICC:n tulee olla oikeudellinen instituutio ilman poliittisia tarkoituksia. Toisaalta Yhdysvaltojen näemyksen torjuminen ei tarkoita, että muut sopimusvaltiot ja ICC itse avoimesti hyväksyisivät, että syyttäjän vapaa harkinta sisältää poliittista harkintaa. Myös syyttäjän vapaata harkintaa kannattavia valtiota ilmaisivat huolensa syyttäjän harkintavallan rajoista.<sup>131</sup>

RS:n nojalla ICC toimii ainoastaan yhteistyössä YK:n ja sen turvallisuusneuvoston kanssa. Turvallisuusneuvostolla on oikeus osoittaa tilanteita syyttäjälle. Turvallisuusneuvoston rooli jäi siten rajoitetummaksi, sillä syyttäjä voi myös oma-aloitteisesti aloittaa tutkinnan. Turvallisuusneuvostolle annettiin kuitenkin muita mahdollisuuksia vaikuttaa ICC:hen. Esimerkiksi RS:n 16 artiklan mukaan turvallisuusneuvosto voi päätöksellään lykätä tutkinnan tai syyttämisen aina 12 kuukautta kerrallaan, mikä on eräänlainen poliittinen turvamekanismi erittäin vaikeita tilanteita varten.<sup>132</sup> Turvallisuusneuvoston aloitteesta ICC voi tutkia myös rikoksia, joissa on kytkös maihin, jotka eivät ole osallisia RS:ssä, mikä ei ole mahdollista syyttäjän oma-aloitteisessa tutkinnassa. Turvallisuusneuvosta ja valtiot voivat vain esittää kuitenkin tutkintapyynnön; lopullinen harkintavalta siitä, ketkä joutuvat syytteeseen, säilyy syyttäjällä. Kuten tutkielmassa on todettu, intressitahojen tahdon tosiasialliset vaikutukset syyttäjän harkintaan ovat asia erikseen.

Donald Trumpin kauden aikana Yhdysvaltojen ICC:n vastustus on kärjistynyt entisestään. Etenkin Yhdysvaltain hallituksen ja sen poliittisten konservatiivien edustaman kritiikin mukaan syyttäjän laaja harkintavalta murentaa ICC:n legitimitettä, sillä harkinnan itsenäisyys keskitää potentiaalisesti huomattavaa, kansainvälisesti vaikuttavaa poliittista valtaa syyttäjälle. Väitteiden mukaan syyttäjällä on mahdollisuus väärinkäyttää harkintaansa poliittisin tarkoituksin ilman turvallisuusneuvoston valvontaa loukaten ICC:n ulkopuolisten valtioiden itsenäisyyttä tilanteissa, joissa toimivalta ulottuu ICC:hen ulkopuolisen valtion kansalaisiin. Syksyllä 2018 Yhdysvaltain ulkoministeri arvosteli ICC:tä kovin sanankääntein todeten, että ICC on tarpeeton, sillä Yhdysvallat vaatii kansalaisiltaan jo korkeimpia eettisiä ja laillisia standardeja ja tuo

---

<sup>131</sup> Greenawalt 2007, s. 591-593

<sup>132</sup> Kastner 2011, s. 147

itse rikolliset vastuuseen. Kritiikkiä saivat myös ICC:n tulkinnanvaraiset ja epäselvät rikosmäärittelyt ja tehottomuus.<sup>133</sup>

## **5 ICC:N SYYTTÄJÄN TOIMINNAN MAHDOLLISET VAIKUTUKSET**

ICC:n saaman kritiikin painoarvon määrittämiseksi tulisi tietää, onko kritiikki aiheellista ja millaisia vaikutuksia syyttäjän harkintavallan käytöllä todella on. Näitä vaikutuksia ja syy- ja seuraussuhteita on kuitenkin usein vaikea tai mahdoton todentaa,<sup>134</sup> eikä tässä tutkielmassa ole ollut muutenkaan mahdollista tutkia yksittäisten konfliktien tapahtumia erittäin yksityiskohtaisesti. Mahdolliset vaikutukset voidaan jakaa rikosoikeudellisiin rikoksia ehkäiseviin vaikutuksiin ja toisaalta konfliktien ratkaisua ja yhteiskunnan kehitystä edistäviin tai haittaaviin vaikutuksiin, mikä liittyy keskusteluun oikeuden ja rauhan suhteesta.

### **5.1 Rikosten ehkäiseminen**

Rikosoikeudellisten rangaistusten päätavoitteisiin kansallisella tasolla kuuluu rangaistusten yleisestäävyys ja erityisestäävyys, esimerkiksi rikollinen eristämällä tai lopulta sopeuttamalla takaisin yhteiskuntaan. Kansallinen rikosoikeus myös pyrkii säilyttämään vallitsevan yhteiskunnallisen tilan ja edistämään vallitsevan poliittisen vallan tavoitteita. Kansallisella tasolla yhteiskunnalliset tavoitteet ovat pienemmässä mittakaavassa, kuten katujen turvallisuuden parantamisessa.

Kansainvälisen rikosoikeuden tavoitteisiin on liitetty ajatus siitä, että rangaistuksilla on laajakantoisia positiivisia vaikutuksia yhteiskunnan tilaan ja kehitykseen etenkin siirryttäessä konfliktista rauhaan. Kansainvälinen rikosoikeus ei ole kansallisen rikosoikeuden tavoin pysyvä osa yhteiskunnallisen vakauden säilyttämistä, vaan enemmänkin irtonainen interventio tavoitteenaan yhteiskunnallinen muutoksen edesauttaminen historiallisesti merkittävien konfliktitilanteiden jälkeen.<sup>135</sup> Nämä yhteiskunnalliset tavoitteet tuovat poliittisuuden kansainväliseen rikosoikeuteen ja etäännyttävät sitä ”puhtaista” yksilönvastuuta toteuttavista rikosoikeudellisista tavoitteista.

---

<sup>133</sup> Shah, Paras: U.S. Imposes Visa Ban on International Criminal Court Prosecutor, Lawfare 2019, luettu 18.7.2019 <https://www.lawfareblog.com/us-imposes-visa-ban-international-criminal-court-prosecutor>

<sup>134</sup> Milton 2008, s. 23

<sup>135</sup> Greenawalt 2007, s. 605



Erityisestäävyys kansainvälisessä rikosoikeudessa tarkoittaa etenkin sitä, että keskeinen poliittinen tai sotilaallinen johtaja voidaan vangita, tuomita ja näin poistaa tai vähentää hänen vaikutusvaltaansa. Ilman vangitsemistakin uhka tuomioistuimen eteen joutumisesta voi negatiivisesti leimata johtajat ja pakottaa johtajat väistymään vallasta ainakin osittain. Yleisestää vaikutus taas voi syntyä siten, että tuomioistuin tuomitsemalla syytetyn antaa näkyvän symbolisen esimerkin, joka voi vähentää vastaavaa rikollisuutta tulevaisuudessa myös muissa valtioissa ja tilanteissa. Näin kansainvälisen tuomitsemisen kautta voidaan saada aikaan konkreettisia ja symbolisia vaikutuksia, joiden kautta yhteiskunnalle saattaa avautua mahdollisuus perusteellisiin yhteiskunnallisiin oikeusvaltiollisiin reformeihin, jotka poistavat jatkossa mahdollisuuden vastaavien rikosten toistumiseen.<sup>136</sup>

ICC:n mahdollisuuksia vaikuttaa toisaalta rikosten ehkäisyyn ja yhteiskunnan tilaan ei myöskään tule liioitella. Onhan tuomioistuinta kritisoitu voimakkaasti tehottomuudesta ja uskottavuuden puutteesta, mikä vaikuttaa olevan kansainvälisen rikosoikeuden ongelma yleisesti. Rangaistusteorioiden mukaan rangaistusten rikollisuutta ehkäisevät vaikutukset liittyvät rangaistusten kovuuteen, mutta ehkä vielä enemmän rangaistusten todennäköisyyteen. Kansainvälisen rikosoikeuden nimissä tuomitaan harvoin ja ilmeisen pienellä todennäköisyydellä. ICC on saanut vain kolme varsinaista tuomiota aikaiseksi ja monet tutkinnat ja oikeudenkäynnit keskeytyvät etenkin todistusaineistoon liittyviin vaikeuksiin. ICC:llä ei ole omaa poliisi- tai sotilasvoimaa, eikä sen yhteistyötä valtion viranomaisten kanssa tai turvallisuusneuvoston kanssa voi kovin hyvin verrata kansallisen syyttäjän yhteistyöhön poliisin kanssa, sillä valtio ovat olla haluton yhteistyöhön tai kansainvälinen yhteisö jättäytyä passiiviseksi, kuten esimerkiksi Sudanin tilanteessa.

Valtion ollessa haluton yhteistyöhön ICC on voimaton. Näissä tilanteissa RS:n 87 artiklan nojalla ICC voi osoittaa tilanteen turvallisuusneuvostolle, mikä parhaassa tapauksessa voi johtaa syyttäjälle myönteisen päätöksen tekemiseen. Jo päätöksen tekeminen vaatii kuitenkin useiden maiden poliittista tahtoa ja sitoutumista, ja että vetomahdollisuuden omaavat maat eivät käytä valtaansa. Toisaalta päätöksen täytäntöönpano vastoin valtion tahtoa tarkoittaisi sotilaallisen voiman käyttöä valtiota vastaan, mihin valtioiden kynnys on yleensä erittäin suuri.

Ristiriitaista tämän sotilaallisen voimankäytön mahdollisuuden kanssa on myös RS:n johdanto-osan kohta, jossa todetaan, että ”minkään tässä perussäännössä ei katsota antavan

---

<sup>136</sup> Greenawalt 2007, s. 602

sopimusvaltiolle oikeutta puuttua aseelliseen selkkaukseen tai minkään valtion sisäisiin asioihin.” Syyttäjän on todennäköisesti mahdollista menestyä vain yhteistyössä valtion kanssa tai tilanteissa, joissa valtionhallinto on romahtamassa eikä siten voi vastustaa ICC:n toimintaa.<sup>137</sup> Näin voimissaan olevat tyrannihallitukset eivät välttämättä koe ICC:tä erityisenä uhkana ja sen yleis- ja erityisestävä vaikutus jää vähäiseksi. Lopulta vaikuttaa siltä, että ICC:n toiminnan yleis- ja erityisestävät vaikutukset, jos niitä on, ovat enemmän lisäarvo kuin päätavoite.

## 5.2 Oikeuden ja rauhan suhde

ICC ei osallistu tilanteisiin vain jälkikäteen niiden jo laannuttua, vaan mahdollisesti niiden jatkuessa. Tämän vuoksi on mahdollista, syyttäjän ratkaisut voivat vaikuttaa myös poliittisilta ja niillä voi olla erityisiä poliittisia vaikutuksia konflikteihin. ICC:n syyttämispäätösten konkreettiset vaikutukset konflikteihin ovat tosin spekulatiivisia ja vaikeasti mitattavissa. Syyttäjän harjonnassa ideaalien, politiikan ja pragmatismien välillä keskeiseksi nousee rauhan ja oikeuden suhde.

Rauhan ja oikeuden suhde on klassinen ongelma kansainvälisessä rikosoikeudessa, jota teoreetikot ovat etenkin 1990-luvun *ad hoc*-oikeudenkäyntien yhteydessä pohtineet. Kansainvälisen rikosoikeuden tuomioistuimet ovat olleet poliittinen vaikuttaja rauhanprosesseissa konfliktin jälkeen etenkin 1990-luvulla Ruandassa ja Jugoslaviassa, joissa ne tuomitsivat sotarikoksista, kansanmurhasta ja rikoksista ihmisyyttä vastaan.<sup>138</sup>

Kysymys on siitä, onko oikeuden jakaminen vakaviin rikoksiin syyllistyneet vastuuseen saatamalla olennainen osa rauhan saavuttamista, vai haittaako kansainvälisen tuomioistuimen osallistuminen konfliktiin liiaksi etenkin rauhanneuvotteluita ja siten pidentää konfliktia, joka voitaisiin ratkaista sovinnolla. Tähän liittyvän kritiikin ydin on siinä, että ICC pyrkii syyttämään rikollisia oikeusvaltiollisten ideaalien mukaisesti huomioimatta tarpeeksi poliittista realiteettia, näin mahdollisesti kärjistäen konfliktia entisestään tai muuten haitaten rauhan syntymistä. Näkökulman mukaan yksittäisten henkilöiden rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisen ei tarvitse olla täydellistä tai he voivat jopa välttää vastuun kokonaisuudessaan, sillä rauhan ja yhteiskunnallisen vakauden saavuttaminen on tärkeintä.

---

<sup>137</sup> Sutter 2006, s. 9-24.

<sup>138</sup> Kastner 2011, s. 2

Jugoslavian sodassa 90-luvulla pohdittiin myös kansainvälisen rikosprosessin vaikutusta konfliktin kulkuun ja ratkaisuun. Esimerkiksi Serbian presidentti Milosevicin syyttäminen Naton Jugoslavian pommitusten aikaan vuonna 1999 herätti huolta siitä, että se vaikeuttaisi rauhanneuvotteluita. Kansainvälisen rikosoikeuden vaikutus konfliktiin on kuitenkin jäänyt kyseenalaiseksi; suurin vaikutus vaikuttaa olleen konkreettisella uhalla vallankäyttäjien asemalle, kuten vallankumouksilla ja kansainvälisellä paineella. Jugoslavian tilanteessa etenkin Yhdysvaltojen taloudellinen ja sotilaallinen voimankäyttö lopulta poisti Milosevicin vallasta.<sup>139</sup>

Kansainvälisen rikosoikeuden syyttäjät ovat tiedostaneet oman poliittisen roolinsa. Jugoslavia-tuomioistuimen syyttäjä Louise Arbour totesi Milosevicia syyttäessään olevansa tietoinen syyttämisen mahdollisesta vaikutuksesta konfliktiin ja rauhanprosessiin. Syyttämispäätös salattiin aluksi, jotta YK:n rauhanturvaajien toiminta ei vaarantuisi entisen Jugoslavian alueella. Arbour totesi olevansa varma tuomioistuimen toiminnan vahvasta, positiivisesta vaikutuksesta kestäväen rauhan saavuttamisessa. Syyttäjän mukaan kestäväää rauhaa ei voida rakentaa epäoikeudenmukaisuuden ja rankaisemattomuuden pohjalle. Sotarikollisten syyttämättä jättäminen olisi jyrkästi vastoin oikeudenmukaisuutta.<sup>140</sup> Syyttäjän mielipide edustaa näkemystä, jossa oikeus ja rauha tukevat toisiaan erottamattomasti.

Esimerkiksi sotilasjohtajien saaminen neuvottelupöydän ääreen saattaa vaatia lupausta yleisestä armahduksesta mahdollisista syytteistä.<sup>141</sup> Tällainen armahtaminen on vastoin kansainvälisen rikosoikeuden keskeisiä tavoitteita, syyttämättömyyden poistamista vakavista rikoksista ja uhrien oikeuksien puolustamista. Syyttämättä jättämispäätös tällaisella perusteella olisi siten selvästi myös ICC:n perussäännön vastainen poliittisuudessaan. Näkökulma voi toisaalta olla myös se, että kestäväää rauhaa ei saada aikaiseksi ilman rikollisten johtajien poistamista vallasta. Tällöin syyttäjän rikosoikeudelliset tavoitteet ovat harmoniassa syyttäjän päätösten vaikutusten konfliktiin kanssa.

Syyttäjän tutkinnan avaamisen ja syyttämispäätösten syy-yhteysvaikutukset konfliktiin ovat mahdollisia etenkin ICC:n luoman poliittisen paineen vuoksi esimerkiksi valtiojohtoon. ICC:n voidaan nähdä edustavan kansainvälisen yhteisön tahtoa etenkin silloin, jos turvallisuusneuvosto on tutkinnan aloittamisen takana. Etenkin silloin, jos ICC onnistuu vetämään keskeisiä

---

<sup>139</sup> Bass 2000, s. 230

<sup>140</sup> ICTY: Press Release, Statement by Justice Louise Arbour, Prosecutor ICTY, JL/PIU/404-E, 27 May 1999

<sup>141</sup> Kastner 2011, s. 7-8

poliittisia ja sotilaallisia johtajia konfliktin keskeltä oikeuden eteen Haagiin, tällä voi olla potentiaalisesti dramaattisia vaikutuksia konfliktin kulkuun.

ICC:n tutkinta ja pidätysmääräykset voivat vaikuttaa myös epäiltyjen kykyyn matkustaa, heidän kansalliseen suosioonsa ja muiden maiden suhtautumiseen konfliktiin. Nämä voidaan nähdä pääasiallisesti positiivisina vaikutuksina, sillä haittavaikutukset kohdistuvat rikollista politiikkaa harjoittaviin henkilöihin.<sup>142</sup>

Välillisemmät vaikutukset liittyvät ICC:n symboliseen painoarvoon. ICC:n päätös tutkinnan aloittamisesta ja tapausten valinnasta tuo kansainvälisen yhteisön arvoineen mukaan konfliktiin ja mahdollisesti negatiivisesti leimaa tutkinnan kohteen osapuolen. Ugandan tilanteessa ICC:n mukaantulo vaikuttikin vähentäneen kapinallisten saamaa poliittista tukea etenkin naapurilta Sudanilta johtaen sen poliittisen ja sotilaallisen aseman heikentymiseen. LRA:n aseman heikentymisen on katsottu lisänneen sen halukkuutta rauhanneuvotteluihin. Syyttäjä Bensoudan mukaan Ugandassa ICC onnistui menestyksellisesti saamaan kapinalliset neuvottelupöydän ääreen.<sup>143</sup>

Toisaalta tällainen asetelma saa ICC:n näyttämään poliittiselta painostuskeinolta, mikä ei voi olla sen hyväksyttävä tavoite.<sup>144</sup> Syyttäjä Bensoudan näkemyksen mukaan neuvotteluiden edistäminen vaikuttaa olevan kuitenkin meriitti ICC:lle, vaikka neuvottelupöydässä istuisivat rikolliset. Ugandan tilanteessa neuvottelut eivät kuitenkaan lopulta edenneet. Avoimeksi on siis jäänyt, miten syyttäjän tulisi lopulta toimia rauhanneuvotteluihin osallistuneiden rikoksista epäiltyjen suhteen sen jälkeen, kun jonkinlainen rauhansopimus on saatu aikaan.<sup>145</sup>

Ongelmana on myös se, että vaikka ICC:n mukaantulo edesauttaisi rauhanneuvotteluiden käynnistämistä, se saattaa haitata niiden onnistunutta loppuunsaattamista. Jos uhka joutumisesta kansainvälisen tuomioistuimen eteen säilyy rauhanneuvotteluista huolimatta, rauhaa ei todennäköisesti saada aikaiseksi. Ugandan tilanteessa Uganda tilanteen osoittamisesta ICC:lle huolimatta myöhemmin yritti saada ICC:tä luopumaan joistakin syytteistä kapinallisjohtajia

---

<sup>142</sup> Kastner 2011, s. 101

<sup>143</sup> Fatou, Bensouda: International Justice and Diplomacy, The New York Times 2013

<sup>144</sup> Kastner 2011, s. 78-79

<sup>145</sup> Kersten, ICC Prosecutor Enters the 'Peace versus Justice' Sweepstakes 2013, <https://justiceinconflict.org/2013/04/02/icc-prosecutor-enters-the-peace-versus-justice-sweepstakes/> luettu 23.7.2019

vastaan, jotta voisi armahtaa kapinallisjohtajia perinteisissä menettelyissä rauhanneuvotteluiden edistämiseksi.<sup>146</sup>

Sudanin tilanteessa ICC on kohdistanut tutkinnan ylimpään johtoon, mukaan lukien istuvaan presidenttiin, ja antanut pidätysmääräyksiä. Sudan ei ole osallinen ICC:hen, ja ei ole suostunut yhteistyöhön. Turvallisuusneuvoston osoittaessa tapauksen ICC:lle myös ulkopuolinen valtio on kansainvälisen oikeuden nimissä velvoitettu yhteistyöhön. Sudanin kieltäytyessä yhteistyöstä ja kansainvälisen yhteisön passiivisuuden vuoksi ICC on ollut voimaton samaan Sudanin johtajia oikeuden eteen.

ICC:n poliittinen vaikutus on jäänyt siis Sudanissa Ugandan tilanteen tavoin enemmänkin leimaavaksi kuin konkreettiseksi muutokseksi. Toisaalta johdon saattamisella negatiiviseen valloon saattaa olla hitaampia vaikutuksia tilanteeseen, kuten johdon suosion lasku väestön keskuudessa, näin heikentäen hallintoa.<sup>147</sup> Tällöin ICC:n välillinen vaikutus voi olla enemmän kuin vain symbolinen.

ICC:n syyttämispäätöksillä voi olla myös vaikutuksensa kansainvälisen yhteisön asenteisiin ja toimintaan, kuten halukkuuteen käyttää painostuskeinoja konfliktin ratkaisemiseen. ICC:n mukaantulo konfliktiin lisää tilanteen saamaa huomiota mediassa ja ICC syyttämispäätökset voivat vaikuttaa siihen, kuka konfliktissa nähdään suurimpana rikollisena. ICC parhaimmassa tapauksessa nähdään puolueettomana osapuolena, jonka ei-poliittisella näkökulmalla on suuri painoarvo. Sudanin ja Ugandan jatkuvat konfliktit ja myös Kongon tilanne osoittavat kuitenkin, että ICC:n toiminnalla ei ole välttämättä kovin vahvaa vaikutusta siihen, miten aktiivisesti valtiot toimivat konfliktin suhteen.<sup>148</sup>

ICC:n toiminta voi toisaalta vaikeuttaa konfliktinratkaisua. Sudanin tilanteessa juuri ne johtajat, jotka ovat tärkeitä rauhanneuvotteluissa, ovat myös ICC:n syyttämiä sotarikoksista. Ilman näitä johtajia maassa saattaisi olla poliittinen tyhjiö. Tämä aiheuttaa eräänlaisen pattitilanteen, sillä on vaikea neuvotella vakavista rikoksista syytettyjen kanssa ja olettaa, että neuvotteluista saataisiin jokin kestävä ratkaisu aikaan esimerkiksi uuden hallinnon muodossa. Johtajien

---

<sup>146</sup> Kastner 2011, s. 82

<sup>147</sup> Kastner 2011, s. 91-93

<sup>148</sup> Kastner 2011, s. 99-100

syyttäminen voi myös kärjistää humanitaarista tilannetta ja vaikeuttaa esimerkiksi rauhanturvaajien toimintaa maassa, kuten on epäilty tapahtuneen Sudanissa.<sup>149</sup>

Syyttäjän on myös etenkin Sudanin tilanteessa saattanut joutunut harkitsemaan, aiheuttaako johtajien painostaminen kohonneen riskin kansalaisten turvallisuudelle vai onko johdon mahdollinen heikentyminen ja lopullinen poistaminen mahdollisimman pian arvokkaampi päämäärä.<sup>150</sup> RS:n mukaisesti syyttäjän on aina otettava huomioon uhrien asema.

### **5.3 ICC:n toisijaisuus ja vaihtoehdot oikeudenkäynnille**

Oikeuden ja rauhan suhteen ongelmassa keskeisin kysymys liittyy ICC:n toisijaisuuteen kansalliseen oikeuteen nähden. Kyse on siitä, tulisiko ICC:n jättää puuttumatta tilanteeseen, sillä valtio itse pystyy löytämään parhaat ratkaisut konfliktista selviämiseksi. Syyttäjä tuskin kovin mielellään kuitenkaan jättäytyy passiiviseksi, sillä pahimmassa tapauksessa tämä tarkoittaisi ICC:n olemassaolon tarkoituksen, rankaisemattomuuden poistamisen, huomiotta jättämistä.

ICC:n toisissjainen toimivalta aktivoituu RS:n 17 artiklan mukaan silloin, kun valtio on tutkinut tilanteen ja päättänyt olla nostamatta syytettä kyseistä henkilöä vastaan, jos päätös johtuu valtion haluttomuudesta tai kykenemättömyydestä tehokkaasti huolehtia syyttämisestä. Syyttäjä voi joutua tällöin harkitsemaan sitä, milloin kansalliset toimet rikollisten vastuuseen saattamiseksi ovat riittäviä. Poliittisten murrosten keskellä olevat valtiot voivat käyttää eritasoisia armahduksia, totuus- ja sovintokomissioita ja rajattuja henkilöitä, esimerkinomaisia oikeudenkäyntejä keinoina jättää konflikti taakseen, tai ne eivät ehkä järjestä minkäänlaisia selvityksiä rikoksista.

17 artikla jättää avoimeksi sen, milloin valtion toimet henkilöiden vastuuseen saattamiseksi ovat riittäviä ICC:n silmissä. Monesti tilanne on ollut se, että valtion siirtyessä konfliktista rauhallisempaan aikaan rikoksenteekijöitä ei ole aktiivisesti pyritty syyttämään, vaan jopa armahdettu.<sup>151</sup> Toisaalta kansalliset prosessit, vaikkakaan eivät olisi rikosoikeudellisia, voivat tähdätä omalta osaltaan rikosten sovittamiseen ja yhteiskunnan vakauttamiseen. Tällöin ICC:n syyttäjän ongelma on se, milloin on parempi jättää puuttumatta kansallisiin prosesseihin ja milloin

---

<sup>149</sup> Kastner 2011, s. 102

<sup>150</sup> Kastner 2011, s. 113

<sup>151</sup> Greenawalt 2007, s. 614

taas ne tai niiden puute ovat vastakkain ICC:n päätavoitteen, rankaisemattomuuden poistamisen, kanssa.

RS:n 27 artiklan mukaan valtionsisäisen tai kansainvälisen oikeuden koskemattomuutta koskevat tai erityiset oikeudenkäyntiä koskevat säännöt, jotka voivat liittyä henkilön viralliseen asemaan, eivät estä tuomioistuinta käyttämästä toimivaltaansa sellaisen henkilön suhteen. Valtion ja kansainvälisen oikeuden asettamalla syytesuojalla ei siis sinänsä ole painoarvoa oikeudenkäynnissä ICC:ssä, mutta eri asia on, voiko syyttäjä katsoa koskemattomuuden antavan kansallisen ratkaisun riittäväksi toimenpiteeksi epäillyn vastuuseen saattamiseksi. 17 artikla ei suoraan kiellä esimerkiksi immuniteetteja ja armahduksia kaikissa tilanteissa.

Toisaalta on selvää, että ICC:n toissijaisen toimivallan tarkoituksena on juuri estää etenkin tilanteet, joissa valtio pyrkii suojelemaan rikollisia perusteettomilla armahduksilla tai valeoikeudenkäynneillä. RS:n 17 artiklan mukaan oikeudenkäyntimenettelyiden tulee olla riippumattomia ja puolueettomia ja vastata tarkoitusta saattaa henkilö oikeuden eteen.

Tuomioistuimen kaltaiset totuus- ja sovintokomissiot ovat onnistuessaan esimerkki kansainvälisesti hyväksyttävästä konfliktia selvittävästä mekanismista. Etelä-Afrikan vuoden 1995 totuus- ja sovintokomissio apartheidiin liittyen on esimerkki yleisesti varsin onnistuneena pidetystä vaihtoehdosta tuomioistuimelle. Siinä rikoksentekejiä armahdettiin näiden julkisesti myöntäessään rikoksiaan. Komissiota perusteltiin esimerkiksi yhteiskuntarauhan saavuttamisella ja moraalilla argumenteilla. Konfliktissa ei muodostunut voittajaa, vaan sotilaallinen pattitilanne valtion ja vapautusliikkeiden välillä. Näin perusteluna oli, että mikään taho ei voisi toimeenpanna rikosoikeudellista menettelyä ja toisaalta, että sanktioiden uhka estäisi rauhan. Myös resurssien puute olisi vaikeuttanut tuomioistuinprosessia.<sup>152</sup>

YK:n entisen pääsihteerin Kofi Annanin mukaan ICC:n ei tulisi puuttua Etelä-Afrikan kaltaisiin tilanteisiin, joissa ”rikokset on saatu päätökseen ja uhrit ovat perineet vallan”.<sup>153</sup> Kärjistetyn kriittisesti suuren mittakaavan rikosoikeudelliset prosessit, etenkin kansainväliset sellaiset, ovat sekä kalliita että ideaalisuudessaan epärealistisia ja jopa haitallisia uhreille ja yhteiskunnan kehitykselle. Rikosoikeudellista oikeudenmukaisuutta painotettaessa

---

<sup>152</sup> Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report, Volume One, 1998, s. 5

<sup>153</sup> YK: Press Release, Secretary General Urges ‘Like Minded’ States to Ratify Statute of International Criminal Court, SG/SM/6686, 1998

oikeudenkäynninvaihtoehdot saattavat kuitenkin näyttäytyä suurenakin kompromissina oikeudenmukaisuudessa ja syyllisen rankaisemattomuutena.

ICC:n syyttäjälle RS ei tarjoa paljon konkreettista apua harkintavallan käyttöön. Kysymys armahdusten ja muiden kansallisten toimenpiteiden merkityksestä oli esillä myös RS:ssää neuvoteltaessa, mutta selvää ratkaisua ei löytynyt, ja mielipiteitä esitettiin vaihtoehtoista oikeutta myötäilevistä mielipiteistä voimakkaaseen kritiikkiin.<sup>154</sup> Lopulta RS:n asiaa koskeva säätely jäi väljäksi. On mahdollista, että ICC:n syyttäjä katsoisi kansallisen toimenpiteen riittäväksi, vaikka se ei olisi varsinainen oikeudenkäynti ja rikosten tutkinta ei olisi varsinainen rikosoikeudellinen tutkinta ja mahdollisesti puutteellinen. Selvää on, että ICC ei voi hyväksyä yleisiä armahduksia ja rikosten ”painamista villaisella”. Tällaiset ratkaisut kielivät siitä, että tyydyttävää aineellista tutkintaa ja ratkaisua ei ole tehty.

Ehdolliset armahdukset ja tuomioistuinmenettelyä muistuttavat komissiot eivät kuitenkaan välttämättä ole vastoin ICC:n keskeisiä tavoitteita ja niiden hyväksyminen on myös toissijaisuuden periaatteen mukaista.<sup>155</sup> Syyttäjä saattaa katsoa tarkoituksenmukaiseksi joustaa ehdotomasta tavoitteesta saattaa rikoksenteijät vastuuseen esimerkiksi silloin, kun kansalliset toimenpiteet edesauttavat konfliktin ratkaisua ja selvittämistä. Riippuen RS:n tulkinnasta, tällainen harkinta ei välttämättä ole vastoin syyttäjän velvollisuuksia, sillä se voi RS:n 17 artiklan mukaisesti katsoa valtion riittävästi tutkineen tapauksen ja aidosti päättäneen olla nostamatta syytettä henkilöä vastaan.

## 6 LOPUKSI

Tutkielmassa esitettiin kysymys, missä kulkevat ICC:n syyttäjän harkinnan hyväksyttävät rajat toimintaympäristössä, jossa ei-oikeudelliset elementit, etenkin politiikka ovat erottamaton osa ICC:n toimintaa ja siten myös syyttäjän harkintaa. Tutkielmassa hyväksyttiin lähtökohtana, että politiikka on erottamaton osa kansainvälistä rikosoikeutta ja toisaalta se, että ICC:n syyttäjä vilpittömästi tavoittelee RS:n mukaisia rikosoikeudellisia tavoitteita, eli vakaviin rikoksiin syyllistyneiden rankaisemista, ilman erityistä poliittista agenda. Kansainvälisessä rikosoikeudessa oikeus ja politiikka kulkevat usein käsi kädessä toisiaan edellyttäen.

---

<sup>154</sup> Wedgwood, Ruth: The International Criminal Court: An American View, European Journal of International Law 1999

<sup>155</sup> Kastner 2011, s. 133



ICC:tä edeltäneiden tuomioistuimien takana on nähty voimapolitiikka, voittajan oikeus. ICC:ssä taas on onnistuttu luomaan kansainvälisen rikosoikeuden instituutio, joka on häivyttänyt kytkentää valtioiden poliittiseen tahtoon. Vaikka selvä ja muodollinen kytkentä puuttuu, politiikka on kuitenkin osa ICC:kin toimintaa, ja valtioiden ja turvallisuusneuvoston tahto ei voi olla vaikuttamatta syyttäjän valintoihin. ICC toimii jo konfliktien syntyessä ja niiden aikana, ei vain niiden laantuessa. Tämä voi tuoda politiikan tietyllä tavalla vielä voimakkaammin osaksi syyttäjän harkintaa, sillä syyttäjä ei aina voi vain myötäillä jo mahdollisesti havaittavissa olevaa laajaa poliittista tahtoa.

Ei-oikeudelliset elementit ovat välttämätön asia, joiden kanssa syyttäjä rajallisine resursseineen ja toimivaltoineen joutuu tasapainoilemaan. RS antaa syyttäjälle erittäin laajan harkintavallan ja mahdollisuuden perustella päätöksensä monin eri tavoin vetoamalla esimerkiksi rikosten vakavuuteen ja oikeudenmukaisuuden vaatimuksiin. Laajalle harkintavallalle voidaan löytää perusteet RS:stä. RS jättää kuitenkin hyvin avoimeksi ICC:n syyttäjän harkintavallan rajat. Huoli siitä, että syyttäjä voi väärinkäyttää harkintavaltaansa ilman vastuuta, voidaan nähdä oikeutettuna. Syyttäjän on siis jatkuvasti tehtävä työtä sen eteen, että ICC vaikuttaa legitiimiltä ja oikeusvaltiolliselta tuomioistuimelta kansainvälisen yhteisön silmissä, ja pyrittävä esimerkiksi täsmentämään harkintakriteerejään.

Harkintavallan rajojen määrittelyssä syyttäjällä lähinnä on käytettävissään toimintaansa kohtaan osoitettu kritiikki. Kritiikki on osoittanut, että politiikka ei ole tervetullut elementti ICC:n toiminnassa. Syyttäjän keskeisenä tehtävänä on saada toimintansa näyttämään mahdollisimman oikeusvaltiolliselta ja politiikasta vapaana.

Syyttäjän keskeisenä tavoitteena on rikosoikeudellinen yksilönvastuun toteuttaminen, rankaisemattomuuden poistaminen vakavista rikoksista ja sitä kautta näiden rikosten ehkäisy. Syyttäjä ei kuitenkaan voi vain sokeasti tavoitella tätä ideaalia, vaan tämän täytyy tarkkailla vallitsevaa poliittista tilannetta kansallisesti ja kansainvälisesti poliittisista ja pragmaattisista syistä.

Tutkintojen käytännön onnistumisen mahdollisuus on huomioitava, jotta ICC:n toiminta ei täysin lamaantuisi. Toisaalta poliittinen ilmapiiri voi antaa syyttäjälle käsityksen myös siitä, muun ohjeistuksen puuttuessa, mikä olisi oikeudellisesti ja moraalisesti oikea ratkaisu tilanteessa. Laajan poliittisen legitimitetin omaavat ratkaisut toimivat myös kansainvälisen rikosoikeuden

ja sitä edustavien tuomioistuinten arvovaltaa korottavina ratkaisuin sen sijaan, että ne olisivat aina kompromisseja todellisen oikeudenmukaisuuden kustannuksella.

Syyttäjä ei ole vain yksilönvastuuta korostava, täysin poliittisesti neutraali toimija, vaan jonkin konfliktista nousevan historiallisen narratiivin tukija ja edistäjä. Syyttäjä joutuu pohtimaan omaa rooliaan narratiivin tukijana sen sijaan, että toteuttaisi vain yksilönvastuuta. Ehkä asian kuuluukin olla näin, sillä voidaan kysyä, eikö suuri osa yksittäisten rikollisten kansainvälisen syyttämisen merkityksestä synny juuri tällaisen rikollisuuden kytkennästä historiallisesti merkityksellisiin yhteiskunnallisiin, poliittisiin murroksiin?

Syyttäjän ongelma on siinä, saattaako se oman moraalisen, oikeudellisen ja poliittisen legitimitetinsä kyseenalaiseksi asettamalla itsensä osapuoleksi konfliktiin, jossa saavutettaisiin onnistuneempi ja oikeudenmukaisempi lopputulos ilman ICC:n sekaantumista. Pahimmillaan syyttäjään henkilöityisi tällöin jonkinlainen vähemmistökäsitys oikeudenmukaisesta ratkaisusta, joka ei vastaisi kansainvälien yhteisön tarpeita ja näkemystä.

Kysymys on etenkin siitä, pitääkö syyllinen saada aina tuomitukseksi vai onko joskus hyväksyttävää rauhan ja vakauden edistämiseksi, että syyllinenkin välttää syytteen. ICC on ottanut selkeän kannan oikeuden ja rauhan suhteeseen siinä, että rauhaa ei voida saavuttaa ilman oikeutta ja siis rikollisten rankaisemattomuuden poistamista. Näin ainakin tilanteessa, jossa syyttäjällä olisi selkeät perusteet nostaa syyte, rauhan saavuttaminen ei voisi olla syy kompromissiin, sillä oikeuden nähdään itse asiassa edistävän rauhaa. Onhan ICC:n johdanto-osaan kirjattu tavoitteeksi rankaisemattomuuden poistaminen ja se, miten rankaisemattomuus ja törkeät rikokset vaarantavat rauhan.

Syyttäjän konkreettiset vaikutukset konflikteihin jäävät pitkälti spekulatiivisiksi niiden mittauksen vaikeuden vuoksi. Jotkin ainakin tilapäiset positiiviset, mutta myös negatiiviset vaikutukset esimerkiksi uhrien asemaan ja rauhanneuvotteluihin ovat mahdollisia, ja näissä tilanteissa syyttäjän on syytä edetä varovaisesti.

Sen sijaan, että syyttäjän harkinta perustuisi tutkintojen ja syyttämispäätösten laajaan konkreettisten vaikutusten analysointiin, taustalla on enemmänkin arvovalinta ja vakaumus; aitoa ratkaisua konfliktiin ei voida saavuttaa, jos vakaviin rikoksiin syyllistyneet välttävät vastuunsa. Rankaisemattomuus tarkoittaa myös, että kansainvälinen oikeusvaltiollisuus ja rikosten ehkäisemisen mahdollisuus heikkenee.

Tässä korostuu kansainvälisen rikosoikeuden rooli etenkin symbolisena oikeutena, johon kuuluu rikoksista eniten vastuussa olevien rankaiseminen. Lopulta ICC:n toiminnan taustalla vaikuttaa keskeisesti vahva usko siitä, että toiminta, jonka perimmäisenä tavoitteena on kansallisen ja kansainvälisen oikeusvaltiollisuuden ja ihmisoikeuksien edistäminen, on tehokkuus -ja uskotavuusongelmista ja monesta suunnasta tulevasta arvostelusta huolimatta arvokasta.